IPPUR Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRJ

ALEX FERREIRA MAGALHÃES

O DIREITO DA FAVELA NO CONTEXTO PÓS-PROGRAMA FAVELA-BAIRRO:

UMA RECOLOCAÇÃO DO DEBATE A RESPEITO DO 'DIREITO DE PASÁRGADA'

(2 Volumes)
Rio de Janeiro
Março / 2010

ALEX FERREIRA MAGALHÃES

O Direito da Favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro:

uma recolocação do debate a respeito do 'Direito de Pasárgada'

(2 volumes)

Tese submetida ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR / UFRJ), como requisito parcial necessário a obtenção do título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. ADAUTO LUCIO CARDOSO

Rio de Janeiro

Março / 2010

M188d Magalhães, Alex Ferreira.

O direito da favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro : uma recolocação do debate a respeito do 'Direito de Pasárgada' / Alex Ferreira Magalhães. – 2010.

2 v. (594 f.) : il. color. ; 30 cm.

Orientador: Adauto Lucio Cardoso.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2010.

Bibliografia: f. 564-571.

1. Direito urbanístico. 2. Direito de propriedade. 3. Programa Favela-Bairro. 4. Sociologia jurídica. 5. Favelas. 6. Pluralismo jurídico. 7. Associações comunitárias. 8. Regularização urbanística. 9. Regularização fundiária. 10. Favela Parque Royal (Rio de Janeiro, RJ). 11. Programa de Orientação Urbanística e Social. I. Cardoso, Adauto Lucio. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

CDD: 346.045

ALEX FERREIRA MAGALHÃES

O Direito da Favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro:

uma recolocação do debate a respeito do 'Direito de Pasárgada'

Tese submetida ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR / UFRJ), como requisito parcial necessário a obtenção do título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovada em 14/04/2010

BANCA EXAMINADORA

____
Prof. Dr. Adauto Lúcio Cardoso – Orientador
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

____
Profª. Drª. Luciana Corrêa do Lago
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

____
Profª. Drª. Ana Clara Torres Ribeiro
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

____
Profª. Drª. Rosângela Lunardelli Cavallazzi
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo - UFRJ

____
Prof. Dr. Luiz Antonio Machado da Silva
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - UCAM

Dedico a presente tese, em forma de homenagem póstuma,
à minha querida e já saudosa avó Lenita,
que perdi no período em que redigia esse trabalho.

AGRADECIMENTOS

Para minha alegria, tenho muitos agradecimentos a fazer. Espero me recordar de todos que contribuíram nessa jornada que ora concluo, rendendo aqui as justas homenagens.

Agradeço, inicialmente, ao corpo docente do IPPUR, pela oportunidade que me foi dada de aí realizar o Doutorado, pela receptividade e pela fé depositada em meu trabalho, pela compreensão com relação aos prazos e por tudo que me proporcionou em termos de amadurecimento intelectual.

Em especial, agradeço ao meu orientador e dileto professor Adauto Cardoso, que, evidentemente, nenhuma responsabilidade tem pelas imperfeições encontradas na presente tese.

Agradeço aos funcionários administrativos e à equipe da biblioteca do IPPUR, pelos vários “galhos quebrados” ao longo do curso, por sua postura atenciosa, afável, educada, que é indispensável à manutenção do bom ambiente de estudo e de convivência pessoal que encontrei no Instituto.

Ainda no ambiente *ippuriano* o meu mais fraterno agradecimento a todos os colegas que conheci no curso, especialmente aqueles das turmas 2004 e 2005 do Doutorado, com quem por mais tempo convivi e que também auxiliaram das mais diversas formas ao longo da trajetória do curso.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ao Lincoln Institute of Land Policy (LILP) e à própria Universidade Federal do Rio de Janeiro, pelos apoios financeiros que prestaram à realização do Doutorado, na forma de bolsa de pesquisa e de apoio para a participação em eventos científicos ao longo do curso.

Quero também agradecer a Edésio Fernandes, Marco Antonio Mello, Lúcia Ozório, Ana Isabel Pelegrino, Guilherme Leite, Rafael Soares, Alexandre Weber, professores e pesquisadores com quem tive profícuos encontros, que julgo decisivos para os resultados alcançados na tese.

No âmbito profissional, gostaria de agradecer a todos os meus alunos e ex-alunos, pelo constante compartilhamento de idéias que, dia-a-dia, vai fermentando as proposições mais elaboradas com as quais pude construir a tese.

Um agradecimento especial quero dirigir aos colegas Renan Aguiar e Dalmir Lopes Jr., pela compreensão e apoio no momento de conclusão da tese.

Também agradeço a Gilson Silva, a Luis Madeira e à toda a equipe do Escritório Técnico de Planejamento Territorial e Regularização Fundiária, pela ímpar oportunidade de trabalho, da qual prematuramente precisei me desligar a fim de produzir a presente tese. Agradeço o companheirismo demonstrado enquanto estivemos juntos, às boas dicas para a tese e à compreensão quando de meu afastamento. De várias formas o presente resultado se deve a todos vocês.

Os meus calorosos agradecimentos ao Marcelo Freixo e à toda a equipe que compõe o seu gabinete parlamentar, pelos auxílios prestados na reprodução de material, pelo enorme aprendizado que tive com todos (e espero continuar a ter) e pela confiança depositada em meu trabalho. Estendo esses agradecimentos ao Eliomar Coelho e aos colegas integrantes de sua assessoria.

Para o desenvolvimento da pesquisa, vários apoios se revelaram fundamentais, os quais também gostaria de deixar registrados.

Fundamentalmente quero agradecer a todos os entrevistados ao longo do período da pesquisa. Sem exagero, posso afirmar que, sem essa contribuição, a realização da presente tese seria absolutamente impossível.

Meu muito obrigado à Profª Eliana Mara, Diretora de educação de jovens e adultos da Escola Maestro Francisco Braga, que me franqueou o espaço para uma série de valiosas entrevistas com seus alunos.

Agradeço ao André Magalhães, pelos contatos iniciais que me propiciou com a Associação de Moradores do Parque Royal, o que me abriu as portas para a pesquisa nessa localidade.

Agradeço também aos diretores e demais integrantes da referida Associação, aos responsáveis e agentes do Posto de Saúde da Família do Parque Royal, à Eliana, diretora da Creche comunitária, e aos servidores do CRAS Darcy Ribeiro. Todos foram apoios fundamentais à realização do trabalho de campo.

Um muito carinhoso agradecimento gostaria de dedicar à Ângela Regina e à equipe da Gerência de Regularização Urbanística e Fundiária (da SMH), outro apoio importantíssimo para a produção de dados na pesquisa empírica. Estendo esses agradecimentos à equipe da Coordenadoria de Regularização Urbanística (da SMU), pelos inúmeros materiais, documentos e entrevistas proporcionados.

Para a elaboração do texto da tese alguns apoios foram fundamentais.

Em primeiro lugar, quero agradecer àqueles que me auxiliaram nas transcrições das entrevistas – Lívia Vinhosa, Márcio Cabezas e a mana Cristiane –

que enfrentaram um trabalho longo, pesado, por vezes chato e mal pago, porém com a paciência e a dedicação necessárias.

Agradeço ao dileto primo Márcio Andrade, a quem recorri inúmeras vezes para as mais diversas finalidades e que sempre me atendeu com o carinho e a fraternidade que raramente encontramos.

Agradeço ainda à Thaysa, pela elaboração das plantas temáticas, coisa que uma alienante divisão do trabalho impõe que um advogado jamais consiga realizar.

Agradeço aos amigos Sueli Barbosa, Isabela Bottino e Marcos Roma Santa, pelos fundamentais apoios com os problemas relativos à língua pátria e às línguas estrangeiras.

Antecipadamente, gostaria de agradecer aos professores integrantes da banca examinadora, pela receptividade ao meu convite e pelas contribuições que certamente trarão ao aperfeiçoamento da tese e à continuidade de minha trajetória de pesquisas. Estendo esse agradecimento ao Edésio Fernandes e ao Michel Misse.

A todos os amigos e amigas, que incentivaram, perguntaram, deram dicas e bons palpites, rezaram e das mais diversas formas ajudaram-me a tocar em frente o projeto do Doutorado, o meu mais profundo e enfático obrigado.

Do mesmo modo, agradeço a todos os meus familiares, sempre preocupados e atentos a todos os passos que tenho dado, e que muito me ajudam provendo os afetos necessários aos projetos pessoais mais arrojados, como o do Doutorado. A todos vocês os meus mais emocionados agradecimentos.

Em especial quero agradecer à Emilia, ao Raimundo e à Cristiane, por tudo que são e que representam para mim, desde a mais tenra idade.

Por fim, e mais importante que tudo, obrigado Clara e obrigado Wanderléia, por tudo que temos construído juntos, pela paciência com o tempo que a tese e o Doutorado exigiram de mim, pelo companheirismo incondicional, pelo puro e simples estar ao lado e do lado em todos os momentos. Eu amo muito vocês duas.

Àqueles de quem, eventualmente me esqueci, minhas desculpas e meu muito, muito, muito obrigado.

Vou-me Embora pra Pasárgada [1]

Manuel Bandeira (1886-1968)

Vou-me embora pra Pasárgada
Lá sou amigo do rei
Lá tenho a mulher que eu quero
Na cama que escolherei

Vou-me embora pra Pasárgada
Vou-me embora pra Pasárgada
Aqui eu não sou feliz
Lá a existência é uma aventura
De tal modo inconseqüente
Que Joana a Louca de Espanha
Rainha e falsa demente
Vem a ser contraparente
Da nora que nunca tive

E como farei ginástica
Andarei de bicicleta
Montarei em burro brabo
Subirei no pau-de-sebo
Tomarei banhos de mar!
E quando estiver cansado
Deito na beira do rio
Mando chamar a mãe-d'água
Pra me contar as histórias
Que no tempo de eu menino
Rosa vinha me contar
Vou-me embora pra Pasárgada

Em Pasárgada tem tudo
É outra civilização
Tem um processo seguro
De impedir a concepção
Tem telefone automático
Tem alcalóide à vontade
Tem prostitutas bonitas
Para a gente namorar

E quando eu estiver mais triste
Mas triste de não ter jeito
Quando de noite me der
Vontade de me matar
— Lá sou amigo do rei —
Terei a mulher que eu quero
Na cama que escolherei
Vou-me embora pra Pasárgada.

---

[1] Extraído do livro *"Bandeira a Vida Inteira"*, Editora Alumbramento, Rio de Janeiro, 1986, p. 90.

RESUMO

Tese que tem por objeto as transformações em curso no processo de regulação jurídica das favelas, no que tange aos sistemas de formalização da propriedade imobiliária e aos processos de edificação, notadamente no caso da cidade do Rio de Janeiro, a fim de alcançar uma compreensão atualizada do quadro sociojurídico que emerge dessas transformações. Trabalha-se com a hipótese inicial de que tal regulação resulta de permanente processo de articulação entre normas jurídicas editadas pelo Estado e normas costumeiras elaboradas localmente, resultantes das práticas jurídicas institucionalizadas dos moradores de favelas. A questão central gira em torno da qualificação dessa regulação, questão que é desmembrada em três dimensões básicas: quais suas fontes materiais, qual seu significado sociopolítico e qual o seu grau de especificidade em relação à regulação vigente na cidade como um todo. A metodologia empregada foi a do estudo de caso, desenvolvendo-se pesquisa, empírica e documental, de natureza predominantemente qualitativa. Com base no estudo de dois casos de referência (um principal e outro de controle), aliado aos dados propiciados por pesquisas já realizadas em outras favelas, buscou-se mapear o atual *"estado da arte"* da regulação das favelas investigadas. Como referencial teórico, buscou-se a Teoria da Pluralidade Jurídica, basicamente na forma como é enunciada por Boaventura de Sousa Santos, aproveitada especialmente no que respeita à experiência jurídica das favelas, a fim de confrontá-la com as evidências empíricas produzidas em nossa pesquisa. Propõe-se um diálogo com o debate contemporâneo a respeito da configuração das favelas e das políticas urbanas a elas direcionadas, interpelando algumas hipóteses e representações freqüentemente invocadas, especialmente aquelas que crêem no desaparecimento da subjetividade do acordo, subsumida que teria sido pela sociabilidade violenta, bem como aquelas que vêem as favelas como regiões anômicas ou desreguladas da cidade e da sociedade, das quais o Estado estaria ausente. Como resultados, propõem-se algumas linhas de revisão dessas hipóteses, a partir da demonstração das estratégias recentes de intervenção do Estado nas favelas, nas quais se verificam conflitos em torno da nova ordem jurídica proposta pelo Estado para essas regiões urbanas, além de outros impactos relevantes sobre as suas estruturas internas de regulação e controle territorial.

Palavras-Chave: Direito Urbanístico. Regularização Urbanística. Regularização Fundiária. Favela. Favela-Bairro (Programa). Urbanização. Parque Royal. Pluralismo Jurídico. Associação de Moradores. POUSO (Programa). Formalização. Direito de Construir. Direito de Propriedade. Sociologia do Direito.

ABSTRACT

The objective of this thesis are the running transformations in the legal process of ruling slums, concerning the formal systems of land property and building process that have been improving Rio de Janeiro, in order to get an updated understanding of the framework that emerge from these transformations. Initially, the work is based on the hypothesis that such regulation results from the mixture of public legal rules imposed by the State and customary norms created locally, based on the institutionalized practices of slum dwellers. The main point is the classification of this regulation, an issue divided into three basic dimensions: which are its material sources, what is its sociopolitical meaning and what is its specificity in relation of the current regulation in the city as a whole. The methodology used was that of the study of case, developed through empirical and documental researches, mainly of qualitative nature. Based on the study of two reference cases (a principal one and another of control), as well as on data obtained by researches that had already been carried out before in other slums, we tried to draw the current “state of art” of the regulation in the investigated slum. As a theoretical reference, was used the Theory of Legal Pluralism in the same way it was formulated by Boaventura de Sousa Santos, specially in relation to the legal experience in slums, in order to confront it with the empirical evidences produced by our research. The proposal is to dialogue with the contemporary debate about the slums configuration and the urban policies made for them, questioning some hypothesis and representations often invoked, specially those that defends the idea of the disappearance of the agreement subjectivity, which would have been subsumed by violent sociability, as well as those that see the slums as deregulated and anomic areas in the town, where the State would be absent. As a result, it is presented some review lines on these hypothesis, based on the demonstration of the recent strategies of State intervention in the slums, where conflicts have been erupted because of the new legal order that has been proposed by the State for those urban areas, besides other relevant issues on their internal regulation structure and territorial control.

Keywords: Urban Law. Urban regularization. Regularization. Favela (Slum). Favela-Bairro (Program). Urbanization. Park Royal. Legal Pluralism. Residents Association. POUSO (Program). Formalization. Right to Build. Property Law. Sociology of Law.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE TABELAS

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

A problemática da precariedade da moradia, expressa em assentamentos humanos, como as favelas, tem constituído uma preocupação teórica e política permanente, em nossa trajetória acadêmica e profissional, desde o ano de 1990.[1] No que toca ao âmbito acadêmico, tal preocupação já vinha marcada desde o curso de especialização em Sociologia Urbana,[2] de mestrado em Direito da Cidade[3] e no anteprojeto de tese de doutoramento, submetido ao IPPUR, durante o processo seletivo para a turma de 2005, além dos trabalhos monográficos, elaborados ao longo do período 2005-2008, seja para as disciplinas cursadas no IPPUR (MAGALHÃES, 2005; 2006d; 2007b; e 2007c.), seja para os diversos congressos de que participamos, apresentando trabalhos.[4] Em todas essas monografias tivemos oportunidade de aprofundar nossa pesquisa sobre a política de regularização fundiária, bem como sobre a problemática da formação e difusão dos assentamentos irregulares, que constituem o correlato necessário dessa política. Em cada um dos referidos trabalhos procuramos explorar algum aspecto particular do objeto *regularização fundiária*, como a recapitulação das principais questões postas no debate, a sistematização das avaliações de experiências e a discussão dos instrumentos jurídicos de regularização.

Ao longo desse percurso, em que o objeto da tese foi se configurando, outros dois aspectos paulatinamente ganharam relevo – ou, talvez, adquiriu-se mais consciência da sua importância –, ambos presentes já desde o período da elaboração do anteprojeto. O primeiro deles se refere à intenção de construir um objeto em que o aspecto jurídico esteja marcadamente presente, aproveitando-se, assim, de nossa formação original e inserção profissional, bem como enriquecendo o campo do planejamento urbano com as contribuições que o campo jurídico pode proporcionar e agregar. Conforme avaliava Eduardo Carvalho, na tradição dos estudos urbanos a dimensão jurídica é bastante negligenciada, não constituindo um

---

[1] Ano em que passamos a integrar, como advogado, a equipe do *Projeto Terra e Habitação*, da Fundação Bento Rubião, no qual atuamos até o ano de 1996.
[2] Realizado entre 1993 e 1995, no IFCH-UERJ.
[3] Realizado entre 1996-1999, na Faculdade de Direito da UERJ.
[4] A saber: as Semanas de Planejamento Urbano e Regional dos anos 2006 a 2008; o Seminário Latino-Americano *"Teoría y Política sobre Asentamientos Informales"* (Buenos Aires, 2006); os Congressos Brasileiros de Direito Urbanístico de 2006 e 2008, organizados pelo IBDU; os Encontros Nacionais da ANPUR dos anos de 2007 e 2009. Os trabalhos apresentados em cada um desses eventos encontram-se relacionados em MAGALHÃES, 2006a; 2006b; 2006c; e 2007a.

objeto ou uma perspectiva de análise (CARVALHO, 1993, p. 99). Findo o período autoritário e avançado o processo de redemocratização, a crescente visibilidade da dimensão jurídica da questão urbana tornou-se inegável. A dimensão da aplicação da lei e de sua eficácia pode consubstanciar uma relevante perspectiva de estudos, que não poderá prescindir do aporte específico da área de ciências jurídicas, com o qual será possível estender a interdisciplinaridade que caracteriza o campo do planejamento urbano, ampliando o leque de um diálogo que, até aqui, tem se concentrado em outras disciplinas (CARVALHO, 1993, p. 101-102). Dessa forma, o objeto que concebemos adquire uma característica de momento de encontro, de trocas e de diálogo entre tradições teóricas que são distintas – tais como a do Direito Urbanístico, da Política Urbana, da Sociologia Urbana e do Planejamento Urbano –, mas que têm enfrentado problemas comuns, apenas com diferentes abordagens e formas de nomeação dos fenômenos.

O segundo aspecto refere-se à intenção de realizar estudos de caso, a fim não só de buscar renovar a teoria mediante um rigoroso trabalho empírico, como de diversificar o perfil das pesquisas que realizamos anteriormente, nas quais predominava a característica de pesquisas bibliográficas.

O conjunto de sugestões proporcionadas em nossa produção bibliográfica anterior indicou a possibilidade de produzir uma tese centrada, não propriamente, no debate em torno da política de regularização fundiária e/ou de regularização urbanística, mas, sim, buscando colocá-las num certo contexto, em que aparecem como parte de processos sociais urbanos mais amplos, tidos como fundamentais. Dessa forma, as políticas de regularização, de maneira geral, não constituem o elemento fundamental e prioritário da tese (não estamos a propor uma tese **sobre** regularização), mas o mesmo passa por elas e tem nelas uma das dimensões necessárias de sua concepção.

Uma das formas de definir sinteticamente a concepção da presente tese seria a de que se trata de um esforço em conferir maior relevância à temática da pluralidade jurídica, própria das pesquisas sociojurídicas, e que comparecia de maneira fragmentária, episódica e lateral na literatura sobre regularização fundiária e em algumas pesquisas empíricas sobre favelas. Procuramos, pois, trazer à superfície algo que se encontrava nas entrelinhas, na expectativa de que isso possa ajudar a perceber algo que, histórica e analiticamente, não se pode chamar de novo, mas que até aqui não vinha sendo trazido ao centro do debate a respeito da

intervenção do Estado em favelas, não sendo devidamente considerado e atualizado na pesquisa urbana já constituída, parecendo-nos que se colocava o ensejo para sua retomada, sob um ângulo próprio. É cediço na literatura urbanística que, no processo de formação das favelas e de outras espécies análogas de assentamentos, que concentram a população de baixa renda, esses espaços foram *"tecendo formas de legitimação, resultados das negociações entre os atores envolvidos no processo de construção das 'regras do jogo' locais"* (ROLNIK, 1997, p. 134). Tais regras começaram a funcionar como *"direito local"*, verdadeiros *"pactos territoriais paralelos à própria ordem jurídico-normativa oficial"*, que, apesar de paralelos, se construíram em constante diálogo com a ordem oficial, sendo efetivamente adotados tanto pelos moradores dos referidos assentamentos quanto pelos funcionários e autoridades encarregadas da aplicação das normas, propiciando a criação de *"uma espécie de direito inoficial a amparar a infração à lei, fruto do conflito entre o legítimo e o legal, que tem como expressão urbanística a condição de provisoriedade"* (ROLNIK, 1998, p. 193).

Assim, a presente tese, resultado final de pesquisa, concebida e iniciada no segundo semestre de 2007, e desenvolvida desde então, propõe-se a retomar esse debate, presente em grande parte da literatura aqui referenciada, a fim de confrontá-lo com as evidências empíricas, que procuramos produzir, e com os demais elementos teóricos, que procuramos articular. A tese tem por objeto as transformações no processo de regulação jurídica das favelas, no que tange às formas de apropriação, uso e ao aproveitamento do espaço, notadamente no caso da Cidade do Rio de Janeiro, gerando, como resultado final, uma compreensão atualizada do quadro sociojurídico que emerge dessas transformações. A tese não deixa de constituir, também, uma reflexão sobre as particularidades e vicissitudes da presença do Estado nas favelas cariocas.

Cabe aqui um rápido esclarecimento terminológico. Entendemos por *regulação jurídica* o conjunto de mecanismos, estatais ou não, de diversas escalas, que se articulam no sentido de definir, fixar, divulgar, legitimar, impor e modificar as normas, regras ou parâmetros que visam controlar (ou reger) as atividades acima aludidas (apropriação, uso e aproveitamento). Um modo de regulação decompõe-se em instituições, regras e processos, bem como nos três princípios debatidos na obra de Boaventura Santos (SANTOS, 2001, p. 153-154) – o princípio do Estado, o princípio do mercado e o princípio da comunidade – que ora ganham, ora perdem

força, dentro de cada modo de regulação. Possui, ainda, diversas escalas que vão desde a mundial até a mais localizada, que poderíamos denominar *microrregulação*, que constitui a escala a ser analiticamente privilegiada na presente tese. Em conformidade com a bibliografia consultada para elaboração da tese, concluímos pela adequação da utilização da categoria *regulação* a fim de designar as formas de controle jurídico da vida social, valendo à pena frisar, em vista do exposto, que o sentido em que a utilizamos, na tese, não se confunde com aquele com o qual é utilizada no âmbito da chamada *Teoria da Regulação*, surgida no âmbito da ciência econômica, que não somente não se esgota na regulação local, como toma em consideração várias ordens de controle social – jurídico, econômico, político etc.

Dado esse objeto, interessa-nos, em primeiro lugar, conhecer – com base em pesquisa de campo de dois casos de referência, aliada aos dados propiciados por pesquisas já realizadas em outras favelas – o atual *"estado da arte"* da regulação das favelas, construindo uma descrição desse estado com o máximo grau de objetividade, a fim de que tenhamos a base empírica ideal para os exercícios de natureza teórico-especulativa.

No âmbito desse esforço, coloca-se a questão central do presente trabalho, referente à qualificação dessa regulação, questão que, do ângulo em que a vemos, possui três dimensões básicas.

A primeira dessas dimensões consistiria no esclarecimento a respeito de quais seriam as fontes materiais de tal regulação, isto é, proviria ela do sistema legal, de costumes locais, de imposições de autoridades privadas, de processos de reprodução de normas adotadas em outras localidades (estandardização da produção normativa extra-estatal), ou de que outras possíveis fontes? As transformações ocorridas no período recente, por força das políticas urbanas em curso, estariam diluindo as normas costumeiras e as instituições locais, fazendo com que sejam minimizadas as diferenças entre os sistemas locais e centrais e, paulatinamente, impondo a ordem normativa oficial? Até que ponto as favelas estariam *legalizando-se*? Tal dimensão implica indagar qual o grau de vigência do *Estado legal*[5] nas favelas ou, em outras palavras, até que ponto as favelas

---

[5] Conceito que extraímos da obra de Guillermo O´Donnell, que o define como a parte do Estado que é personificada num sistema de leis, que, penetrando e estruturando a sociedade como um todo, fornece um quadro básico para as atividades sociais, conferindo relativa estabilidade e previsibilidade às relações sociais (O'DONNELL, 1998, p. 45-46). O Estado legal é um dos pilares da aposta democrática, que não pode prescindir desse instrumento para sua constituição e perpetuação. Assim, para falar em democracia deve-se ter em conta

constituiriam territórios dentro ou fora do alcance do poder do Estado de editar leis e fazê-las cumprir, ab-rogando outras ordens normativas não reconhecidas, eventualmente existentes em seu respectivo território.

A segunda dimensão de nossa questão consistiria numa apreciação crítica a respeito da natureza e do significado sociopolítico da regulação das favelas, isto é, de que espécie de código de valores essa regulação estaria imbuída? Seriam valores compatíveis com o Estado Democrático de Direito e com a constituição da cidadania? Seriam valores de natureza libertária ou emancipatória das classes populares? Seriam valores tendentes a preconizar o despotismo, o arbítrio, a violência e/ou o uso indiscriminado da força, no equacionamento dos conflitos de interesse em uma determinada localidade ou microcosmo no seio da sociedade nacional? A propósito da interpretação embutida nessa última questão, esta nos parece gozar de forte aceitação social, a partir de sua constante difusão por grandes órgãos de comunicação. Assim, o debate dessa questão nos permitirá refletir a respeito de um senso comum de grande penetração na sociedade carioca, e talvez mesmo além das fronteiras da cidade e do país.

A terceira e última dimensão consistiria numa avaliação do grau de especificidade dessa regulação, isto é, até que ponto essa regulação se diferencia daquela que se coloca para outras localidades e para o conjunto da sociedade? Tratar-se-ia – aquela – de uma regulação autônoma em relação a essas últimas ou constituiria um capítulo, parte ou aspecto dessas?

As dimensões e questões acima colocadas já anunciam e indicam, de per si, os diálogos que se propõe estabelecer, mediante a presente tese, com a produção teórica posta, de um lado, e com o debate público contemporâneo, a respeito da configuração das favelas e das políticas urbanas a elas direcionadas, de outro. Tais diálogos constituem o segundo objetivo, que desdobramos da concepção do objeto da tese. Buscamos, primeiramente, dialogar com a produção teórica que tem se ocupado da problemática da produção paraestatal do Direito, especialmente aquela realizada no âmbito de regiões urbanas como a das favelas, palco de processos (diferenciados) de segregação socioespacial. Em segundo lugar, buscamos dialogar

---

não apenas aspectos relativos ao regime político, como também aspectos relativos ao Estado. Requer-se, portanto, que *"as pessoas devam ser capazes de confiar na lei quando agem, [...] que ela* [a lei] *exista, que seja conhecível, que suas implicações sejam relativamente determinadas e que se possa esperar com confiança que ela estabeleça limites dentro dos quais os principais atores, incluindo-se o governo, agirão"* (O'DONNELL, 1998, p. 50).

com algumas representações frequentemente invocadas no debate público sobre favelas, no sentido de pôr em questão as premissas de fato nas quais se baseiam. Tais representações dizem respeito à ordem normativa que, de fato, estaria vigorando nas favelas, especialmente aquelas que creem numa não vigência do Estado Democrático de Direito nessas localidades.

Nossa pesquisa partiu do pressuposto que, em que pesem os processos reais de segregação urbana com os quais as favelas têm historicamente se defrontado, elas não constituem regiões apartadas ou excluídas da cidade e da sociedade – seja o olhar estabelecido desde o ângulo físico, social, econômico ou cultural –, mas, sim, regiões de integração contraditória, conflituosa e/ou tensa com a cidade, sem falar na já clássica conceituação de *integração subordinada*, que também nos parece, em suas linhas gerais, adequada a uma definição cientificamente consistente da relação entre a favela, tomada enquanto determinada localidade ou microcosmo, e a cidade e a sociedade mais ampla, nas quais ela se situa. Assim, apesar de essa relação ser atravessada, até hoje, por diversas espécies de hostilidades – ora mais brandas, elaboradas e sutis, ora mais incisivas, diretas e explícitas –, isso não exclui a possibilidade da existência de diversas formas de articulação, comunicação e intercâmbio “de dentro para fora” e “de fora para dentro” da favela – ou, conforme a perspectiva, poder-se-ia falar em intercâmbios “de cima para baixo” e “de baixo para cima”, na estratificação social.

Essa maneira geral de conceber as relações favela-cidade, transplantada ao cenário de nosso objeto e questões-problema, seria de molde a sugerir a hipótese de que a regulação real das favelas resultaria de complexas combinações entre normas de origem local – ou *comunitárias*, como denominadas por Boaventura Santos (SANTOS, 2001) e comumente, segundo os jargões populares e técnicos, em uso há algumas décadas – e normas de matriz estatal, resultantes dos diversos processos, por meio dos quais o Estado procura impor as suas instituições em seu respectivo território, dentre outras que poderíamos eventualmente verificar em casos específicos. Em nossas suposições iniciais, tais normas locais podem ter por base tanto tradições trazidas dos locais de origem da população favelada – que em suas primeiras gerações era composta quase exclusivamente de migrantes de outras regiões do país –, quanto acordos e pactos resultantes das negociações realizadas localmente, no processo de constituição de determinado espaço como favela. Consideramos que em ambos os casos não fica excluída a possibilidade de uso da

força, especialmente aquela que se assenta na força das armas, o que constituiria um elemento a mais da complexa composição da regulação das favelas. Nosso entendimento inicial é o de que, embora a regulação das favelas não possa ser de forma alguma reduzida a tal dimensão, a mesma, de outro lado, caminharia lado a lado com aquela resultante de processos aproximados e/ou com algumas características daqueles conhecidos no repertório das ciências sociais como processos comunicativos e deliberativos.

Assim, partimos da hipótese de que a dialética entre favelas e poder político seria marcada por mútuas apropriações. Tanto o Estado se apropria das instituições locais, geradas nos processos acima aludidos (em termos também hipotéticos), quanto o contrário também ocorreria, isto é, os moradores de favelas e suas organizações também se apropriam das instituições do Estado para compor e/ou recompor as suas próprias e, com isso, dotarem-se de instrumentos hábeis para o ordenamento do território da favela. Tal ordenamento não é definido *a priori*, mas vai sendo feito e refeito *pari passu* com o processo de ocupação, edificação e urbanização desse território. Esses dois movimentos – paralelos, simultâneos e em sentido contrário – possuem, inescapavelmente, determinado significado político, compondo as estratégias de poder, de luta, de legitimação e de conquista de posições por parte de seus respectivos agentes, revelando ainda a constelação de interesses ostentados por cada um deles.

Dada essa hipótese geral, que poderíamos denominar como a da existência de *vasos comunicantes* entre a regulação de matriz local e a de matriz central ou estatal, coloca-se o terceiro objetivo da pesquisa. Este consiste na meta de avançar no conhecimento desses processos comunicativos, perseguindo as suas formas de constituição e operação, o que parece configurar um processo que ainda seria superficialmente conhecido, não tendo sido satisfatoriamente desvendado e conceituado em termos científicos, até aqui. Tal limitação no conhecimento das instituições constituídas nos segmentos das classes subalternas poderia ser atribuída tanto à complexidade inerente a esse objeto – que seria difícil de captar sem certo acúmulo de pesquisas empíricas e qualitativas –, quanto do pequeno investimento teórico realizado pelas instituições de pesquisa a fim de percebê-lo, e, por fim, aos equívocos teórico-metodológicos em que teriam incidido as tentativas já realizadas nesse sentido.

Entendemos que o advento das políticas e programas de regularização – urbanística e fundiária –, demarcado, na cidade do Rio de Janeiro, pela edição, em 1992, do *Plano Diretor Decenal*, bem como pelo desenvolvimento, a partir de 1994, do *Programa Favela-Bairro* – o principal item dentro do *Programa de Urbanização de Assentamentos Populares* (*PROAP*) – configuram um novo e particular período na trajetória da regulação das favelas cariocas. Em nossa leitura dos fatos, esse Programa, dentre inúmeros significados que se poderiam desvendar a seu respeito, representou uma nova tentativa de entrada do Estado nas favelas, com uma série de especificidades, que cabe à análise a ser desenvolvida na tese pormenorizar. Essa entrada tem se dado de diversas formas, dentre elas, na forma do Estado legal, que se propõe a intervir nas favelas, no sentido de induzir seus moradores a superar e reformular os costumes locais e as *práticas normativas*[6] adotadas e seguidas até então, introduzindo um novo ordenamento jurídico, editado pelo próprio Estado. Isso exigiria dos moradores das favelas a adesão a um processo de assunção de novos comportamentos – no tocante a inúmeros aspectos da vida coletiva –, o que vem sendo definido pelos agentes púbicos como um processo de mudança cultural, que envolveria ações específicas de natureza "socioeducativa", conforme documentos institucionais editados pela Prefeitura da Cidade (a título de exemplo vide RIO DE JANEIRO, 2008).

Assim, a construção do objeto da tese toma como ponto de partida o processo de consolidação de políticas estatais voltadas à melhoria das condições de moradia nas favelas, especialmente as políticas genericamente identificadas como *Políticas de Regularização*, forma que a maioria dos programas tem apresentado nas últimas décadas. Em nosso sentir, a noção de *regularização* converteu-se no grande símbolo e/ou no principal eixo articulador de políticas integradas de intervenção do Estado nas favelas, englobando-se debaixo desse conceito uma série diversificada de medidas, algumas delas de difícil conjugação. Dentre elas, destacam-se aquelas que visam (i) a formalização da propriedade da moradia, (ii) a dotação de infraestruturas urbanas na área sob intervenção, (iii) a adoção de medidas de legalização urbanística, edilícia e fiscal e, até mesmo, (iv) a implementação de ações voltadas ao desenvolvimento econômico e social (ALFONSIN, 1997).

---

[6] Expressão que retiramos da tese de Análida Rincon Patiño (PATIÑO, 2007).

Os programas de regularização em curso possuem um relevante ponto em comum: quase todos eles têm por meta **integrar à cidade** os assentamentos objeto das intervenções. Tal meta tem por pressuposto a interpretação de que se encontram em ação mecanismos poderosos de segregação social e espacial, que se manifestam nas cidades por meio de fenômenos como o das favelas, engendrando uma dualidade no espaço urbano, o que, por sua vez, produz diversos problemas de alta gravidade, de natureza social, cultural, econômica e política. Assim, as políticas direcionadas às favelas propõem-se constituir instrumentos de superação – ou, ao menos, de atenuação progressiva – dessa segregação, logo, de integração social e urbana, especialmente no caso do Rio de Janeiro, onde diversos fatos têm exposto as fraturas sociais que envolvem a relação entre favela e cidade (cf. VENTURA, 1994).

A problemática da integração nos afigura uma questão ao mesmo tempo relevante, legítima, como também ampla, possuindo várias dimensões e aspectos dentro dos quais pode ser enfocada. Assim, indagar sobre *“qual, ou quais, medidas seriam suficientes e capazes de promover a integração da favela à cidade”* constitui uma questão de alta complexidade, que não possui uma resposta simples, possibilitando, e até mesmo exigindo, exame pormenorizado e particularizado de cada um de seus respectivos aspectos. No presente trabalho, procuramos desenvolver uma dentre as várias possíveis reflexões a respeito do que consideramos um dos mais eloquentes aspectos da questão da integração das favelas: o aspecto jurídico. Pretendemos enfocar esse aspecto a partir da pergunta, *“quais são as normas que, de fato, têm vigorado nas favelas cariocas?”* Vale dizer, importa-nos pesquisar até que ponto as normas legais, promulgadas pelo Estado brasileiro, em seus três níveis, têm se revelado efetivas no espaço das favelas, bem como se haveria diferença, analiticamente relevante, de grau e/ou de qualidade, da efetividade da lei, dentro e fora da favela.

Tal questão, em seu cerne, não é nova no debate sociojurídico contemporâneo. Desenvolve-se há algumas décadas, especialmente no continente latino-americano, um debate sobre *o Direito que nasce do povo* e/ou *o Direito achado na rua* (SOUSA JÚNIOR, 1988), ou ainda o *Direito Vivo* (EHRLICH, 1986)[7] e

---

[7] O *Direito Vivo*, segundo o jurista alemão Eugen Ehrlich, seria aquele que domina a vida, apesar de não fixado em prescrições jurídicas, podendo constituir ou não algo legalmente reconhecido. Isto é, pode tanto consistir no

inúmeras outras expressões, que indicam a preocupação em conhecer empiricamente o fenômeno jurídico e, mui especialmente, a especificidade de sua operação, no caso dos segmentos sociais subalternizados. Nessa tradição teórica, sobressai a obra de Boaventura de Souza Santos, de referência obrigatória, que teve impulso a partir de suas pesquisas realizadas nas favelas do Rio de Janeiro, nas comunidades tradicionais de Angola e nos grupos revolucionários portugueses, no período da *Revolução dos Cravos* (SANTOS, 1984; 1988a; 1999). Importante frisar desde logo que o fato de recorrermos e dialogarmos com essa importante corrente do pensamento jurídico contemporâneo não implica a aceitação acrítica da mesma, uma vez que buscamos problematizar a regulação jurídica das favelas, no Rio de Janeiro, tendo em vista o cenário das transformações ocorridas nas favelas nos últimos 10 a 15 anos, que não foram cogitadas na obra do mestre português.

A questão delineada nos parágrafos anteriores pode ser amplamente revigorada e recolocada no processo de difusão, fortalecimento e institucionalização das políticas de regularização, que nos parece demarcar um momento de necessária renovação da reflexão sobre tal questão. Uma das dimensões centrais dessas políticas consiste, precisamente, na formulação de uma legislação disciplinadora do uso do espaço, que tem sido pensada como plenamente adaptada às circunstâncias físico-territoriais e socioculturais das favelas, ao contrário do que se observou historicamente na legislação urbanística brasileira. Dessa forma, almeja-se garantir o desenvolvimento ordenado e racional desses espaços, bem como deixar marcado que o Estado não mais está ausente dessas áreas, que deixariam de se configurar como espaços literalmente excluídos do planejamento e ordenamento da cidade, sem qualquer espécie de esforço, por parte do Estado, de aí exercer o seu poder de regulação jurídica. De fato, as políticas de regularização ostentam a meta de atacar um problema que, no âmbito das ciências sociais, é classificado como um problema estrutural da experiência democrática latino-americana, que consiste na formação de regiões, mais ou menos extensas, em que o estabelecimento e a vigência do sistema legal defronta-se com uma série de problemas peculiares, conquanto estejam essas regiões integradas do ponto de vista político, territorial ou econômico, o que eventualmente dá ensejo à constituição de formas privatizadas de regulação social (O'DONNELL, 1998; SANTOS, W. G.,

---

uso que se faz das possibilidades de agir, dadas pelo Direito estatal vigente, quanto pode ser algo ignorado ou até mesmo contrário a este (EHRLICH, 1986).

1993). A maneira como tais problemas são enfrentados, seja por meio das políticas de regularização seja por outros mecanismos, constituiria um poderoso indicador das possibilidades de êxito da proposta de integração, da qualidade dessa e, logo, dos impactos e/ou resultados das políticas de regularização para a consolidação do projeto democrático. Assim, outro dos objetivos da tese é o de reunir elementos que permitam uma avaliação, a mais aproximada possível, da medida do êxito na realização dessa meta, tendo claro que não se trata de uma avaliação definitiva, uma vez que estamos lidando com processos em curso, isto é, com objetos em franco movimento.

O novo cenário da regulação das favelas, composto pelo desenvolvimento dos programas de regularização, constitui um dos fatos que tomamos no sentido de justificar a pertinência histórica (ou social) e teórica do estudo do objeto da presente tese e das questões que elaboramos a seu respeito. Nesse sentido, a presente tese integraria o esforço coletivo de avaliar, sistematicamente, as transformações no tecido urbano introduzidas pelas políticas de regularização urbanística e fundiária, ora em curso no país – em escala nacional e com ares de política urbana prioritária –, contribuindo para o seu aprimoramento. Como fator distintivo das demais avaliações já realizadas, aquela que ora propomos teria a singularidade de dirigir o seu foco a um dos impactos que essas políticas, inescapavelmente, estariam buscando, consistente na tentativa de reordenamento jurídico das favelas, nas quais essa intervenção estatal se processa. Tal impacto, talvez, não se reduza àquelas favelas, nas quais se executaram diretamente as ações de regularização, podendo vir a alcançar outras, ainda não abrangidas por tais ações, nas quais poderia se verificar uma espécie de *efeito onda* ou *efeito dominó*, resultantes dos impactos urbanos mais amplos, desencadeados por ações executadas em localidades determinadas. O reordenamento a que ora aludimos consistiria num novo arranjo entre normas locais e oficiais, na composição da regulação das favelas, que se distinguiria do anterior em função da nova conjuntura física e sociopolítica, introduzida pela urbanização e regularização. Entre outros aspectos, essas ações têm incluído a edição de legislação específica para cada área urbanizada, bem como o desenvolvimento de ações e criação de órgãos de implementação dessa legislação, o que vemos como um novo vetor a pressionar os limites do arranjo normativo anterior, induzindo à sua redefinição.

Com o desenvolvimento das políticas de regularização fundiária, algumas favelas, em diversos municípios brasileiros, passam a ser oficialmente reconhecidas como parte da cidade e dotadas de regras jurídicas próprias, postas em vigor pelos municípios, via normatização das Áreas (ou Zonas) de Especial Interesse Social, ou mesmo via edição pura e simples de normas específicas, definidoras de padrões de uso e ocupação do solo. Tal é o que vem ocorrendo, desde 2000, no Rio de Janeiro, com a edição de decretos municipais fixando normas de uso e edificação, que hoje alcançam mais de 40 favelas, os quais também dispõem sobre a regularização das edificações existentes nessas localidades. Na esteira da difusão e legitimação dos programas de regularização fundiária, hoje presentes na maior parte dos Planos Diretores municipais, promulgados ao longo do ano de 2006, bem como convertidos em política urbana nacional e prioritária, desde o ano de 2003, observa-se o fortalecimento do discurso segundo o qual *"território tem que ter regra; a favela não pode ser mais a terra sem lei, e a lei deve ser construída por quem mora e conhece o território a ser regulado"*.[8] Mais ou menos no mesmo sentido, a série de reportagens publicadas pelo jornal *O Globo*, ao longo do ano de 2005, intitulada *"Ilegal e daí?"*, pode ser vista, ao mesmo tempo, como reflexo e como potencializador – condicionada e condicionante, em outros termos – do problema da regulação das favelas e do controle e ordenação de seu crescimento, reafirmando a presença e a atualidade dessa problemática na vida da cidade.

Esclareça-se que os fatos acima foram citados no sentido de evidenciar a relevância social e histórica do objeto. Não quer dizer que estejamos de acordo com a perspectiva política, da qual os mesmos estejam imbuídos. Por exemplo, as falas acima invocadas parecem partir do pressuposto de que as favelas constituiriam um espaço anômico, dando a entender que se estaria a estabelecer regras para um território com uma espécie de vazio regulatório, pressuposto que não adotamos, tal como se pode inferir de nossa concepção do objeto da tese e de sua problematização. Assim, não obstante a abordagem do problema, nos fatos citados, possa estar condicionada ideologicamente a ponto de comprometer o olhar, trata-se de momentos não desprezíveis, do ponto de vista da análise, de construção e de reafirmação do problema que nos propomos conhecer e debater, cientificamente. Em outras palavras, a presente tese procura expor e debater criticamente os limites

---

[8] Anotação pessoal da conferência proferida em 19.03.2007, no IPPUR, por Raquel Rolnik, então Secretária Nacional de Programas Urbanos, do Ministério das Cidades.

da imagem de *desordem* do território das favelas, que marca, predominantemente, o senso comum, a esse respeito, da cidade, bem como verificar até que ponto essa imagem tem sido determinante das ações do Estado e dos próprios moradores de favela.

Com vistas ao enfrentamento das questões-problema que construímos, bem como à realização dos objetivos a que nos propomos, desenvolvemos um processo de pesquisa, que partiu da reflexão a respeito de qual seria a referência empírica mais adequada, isto é, a definição de casos de referência a serem objeto de levantamento e sistematização de informações específicas, detalhadas e originais a seu respeito. Assim, elegemos para o início do trabalho de campo uma das favelas incluídas logo na primeira fase da execução do Programa Favela-Bairro, para a qual já havia sido editada, desde 2000, uma legislação específica e que foi dotada de órgão estatal de fiscalização e promoção do cumprimento dessa legislação, além de ter recebido um conjunto de obras de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos. Desse modo, buscamos conhecer mais intimamente um caso em que, provavelmente, teria se configurado a dialética da regulação local *versus* regulação central, com todos os conflitos e tensões daí decorrentes. Buscamos, também, um caso em que essa nova conjuntura estivesse constituída pelo maior período de tempo possível, a fim de evitar lidar com processos muito recentes e em estágios iniciais, quando seus efeitos talvez ainda não estivessem minimamente perceptíveis, para os agentes envolvidos, dificultando a avaliação.

Na segunda etapa da pesquisa, elegemos um caso de controle, que servisse como referencial de comparação com o caso originário, bem como permitisse aferir – ainda que com evidentes limitações – qual o grau de generalização dos processos encontrados no caso originário, isto é, que nos permitissem perceber se aquilo que conseguimos captar no caso originário constituía evento isolado ou se, de alguma forma, ocorria a sua reiteração em outras localidades. Assim, elegemos como caso de controle uma segunda favela, igualmente atendida pelo Programa Favela-Bairro, urbanizada, com a edição da respectiva legislação urbanística e instalação de órgão de controle. Esse local se destaca dos demais possíveis casos da Cidade do Rio de Janeiro, entre outros aspectos, pelo fato de constituir aquele em que mais avanços se verificaram, no sentido de formalizar a propriedade do solo, segundo as normas estatais. Nas atuais circunstâncias da Cidade do Rio de Janeiro, esse representaria o caso mais adiantado de introdução da regulação, pela via do Direito estatal, do

processo de apropriação, uso e ocupação do espaço pelos moradores desse local. Nesse sentido, o caso de controle eleito serviria à construção de prognóstico de tendências futuras, que poderiam, eventualmente, vir a se manifestar no caso de referência.

A pesquisa dos casos de referência e de controle pautou-se, em primeiro lugar, pela realização de entrevistas. Foram entrevistados, prioritariamente, moradores de ambas as localidades, sendo as entrevistas realizadas ora na residência dos entrevistados, ora na sede da Associação de Moradores ou na escola pública frequentada por alguns entrevistados, que se encontravam inseridos em programas de educação de jovens e adultos.

De outro lado, a pesquisa dos dois casos eleitos compreendeu a consulta e coleta de documentos disponíveis na Secretaria Municipal de Habitação, produzidos por essa, como etapa necessária à promoção da regularização urbanística e fundiária. A partir dessa pesquisa, pudemos produzir alguns dados quantitativos a respeito do caso de referência originário, que serão expostos e analisados na Parte II da Tese.

Por fim, a pesquisa dos dois casos envolveu a realização de observação informal, por ocasião das idas aos dois locais para realização de entrevistas. Não houve oportunidade para a observação de eventos significativos, realizados nas duas localidades – tais como assembléias ou reuniões convocadas pela Associação de Moradores ou por outras organizações locais –, uma vez que os mesmos não ocorreram durante os períodos em que o trabalho de campo foi realizado, o qual foi dividido em duas etapas, a primeira desenvolvida entre novembro de 2007 e maio de 2009 e a segunda, entre junho e agosto de 2009.

Os parágrafos anteriores permitem perceber a existência de alguns limites na realização da pesquisa de campo, que apontam para a falibilidade das referências empíricas, às quais recorreremos na presente tese. Tanto o tempo de que dispusemos para o trabalho de campo, quanto os instrumentos aplicados para a realização desse trabalho não foram aqueles que julgamos *ideais* e os mais hábeis a nos proporcionar uma aproximação mais vigorosa dos objetos empíricos com os quais trabalhamos, o que, em última análise, somente poderia ocorrer com uma superação da dicotomia sujeito/objeto, resultante de eventuais projetos de extensão universitária e outros procedimentos de pesquisa e ação de natureza participativa. Assim, concebemos a pesquisa empírica desenvolvida como uma importante

aproximação dessa matéria, que, apesar de ser suficiente para permitir uma contribuição relevante ao estudo do objeto da tese, não se arvora constituir aproximação definitiva em relação à empiria nela envolvida, de modo que vemos como possível, e necessário, o planejamento de novos movimentos de aproximação, que permitam sejam alcançados novos e mais profundos resultados.

A tese foi estruturada em três momentos ou partes. A primeira delas, desdobrada em três capítulos, foi dedicada ao desenho de nosso quadro teórico de referência. Nessa parte, procuramos sistematizar o conjunto de nossas predisposições epistemológicas e metodológicas, com base nas quais nos voltaremos à matéria empírica, na segunda parte da tese. Com ela pretendemos estabelecer um olhar não etnocêntrico sobre as estruturas jurídicas encontradas nas favelas, colocando-nos aptos a lidar, reconhecer e analisar as forças que nela interagem, configurando uma abordagem baseada naquilo que elas efetivamente possuem e não naquilo que supostamente lhes faltaria. A segunda parte, desdobrada também em três capítulos, e em uma série de seções e subseções, concentrou-se na sistematização dos dados produzidos a partir da pesquisa empírica, trazendo ainda alguns exercícios de análises dos referidos dados, tendo como base o corpus teórico articulado no momento anterior. Por fim, a terceira parte apresenta as conclusões e os resultados últimos do trabalho corporificado na tese, na qual aprofundamos a análise dos pontos mais relevantes suscitados nos momentos anteriores, especialmente as questões que centralmente nos propusemos a enfrentar.

O trabalho teórico foi estruturado em três movimentos. O primeiro deles, o mais longo e o de maior importância no contexto da tese, consistiu numa apropriação e sistematização da teoria jurídica de Boaventura de Sousa Santos, que consideramos aquela mais apropriada para subsidiar o desenvolvimento da reflexão e o enfrentamento das questões, a respeito do objeto da tese. O segundo movimento consistiu na recuperação do debate, provocado pela teoria de Boaventura Santos, e sobre as hipóteses e interpretações que a integram, isto é, a sistematização das críticas opostas a essa teoria e das novas questões que emergem desse debate. Por fim, buscamos reunir as referências teóricas disponíveis, relativas à regulação das favelas, vistas sob a ótica do Direito estatal. Também compõe esses movimentos a reunião de outras referências teóricas ao objeto da presente tese, presentes de forma dispersa na literatura sobre favelas.

Nesse caso, tratamos de pinçar essas referências em obras cujos autores, em alguns casos, não tinham por objetivo discutir centralmente a questão da regulação das favelas, porém findaram por, de algum modo, abordar essa problemática, trazendo elementos consistentes, que podem ser colecionados, a fim de compor um panorama bibliográfico relativamente amplo a respeito de nosso objeto.

O segundo momento da tese, fruto da pesquisa de campo, foi desdobrado em três capítulos. No primeiro deles é realizada uma ampla apresentação do caso de referência, trazendo dados sobre a formação e a trajetória da favela escolhida para essa finalidade, chegando até a sua configuração contemporânea. Os dois capítulos seguintes são dedicados, cada um deles, à exposição e problematização dos dados gerados pela pesquisa de campo. Esses dois capítulos resultam da análise de conteúdo de entrevistas, da documentação obtida sobre o caso estudado e das notas pessoais das observações de campo, tendo se realizado com apoio nos elementos proporcionados pela reflexão teórica dos capítulos 1 a 3. Neles, almejamos sistematizar dois campos (dentre outros possíveis) de possibilidades analíticas, que vislumbramos como passíveis de serem exploradas, a partir dos dados empíricos. Ou seja, com base no conjunto de atividades de pesquisa, realizadas com o objetivo de perceber as normas, que de fato se encontram em operação no espaço da favela, chegamos a um esboço de alguns campos, dimensões ou aspectos mais relevantes dessa experiência jurídica, que, em tese, poderiam e/ou mereceriam ser explorados. Cada um deles comportaria, e até mesmo exigiria, uma reflexão específica, sendo passíveis de constituir objeto de pesquisas autônomas, sem prejuízo das íntimas conexões que guardam um com o outro. Tendo em vista as exigências de unidade e de delimitação do objeto da tese, bem como de adequação com relação ao referencial teórico nela estruturado, optamos por eleger dois campos nos quais concentraremos nosso esforço de síntese e análise do material empírico, que nos pareceram mais férteis e adequados aos nossos objetivos e a respeito dos quais dispomos de um bom conjunto de dados. Tais campos podem ser identificados genericamente como:

1. a configuração da propriedade imobiliária e as vias concorrentes de sua formalização;
2. o Direito de construir, as limitações e os conflitos decorrentes de seu exercício.

PARTE I

O REFERENCIAL TEÓRICO PARA O DEBATE SOBRE O DIREITO DA FAVELA

CAPÍTULO 1 – A REGULAÇÃO JURÍDICA DAS FAVELAS, NA PERSPECTIVA DE BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

> *"A idéia de que a teoria crítica não precisa se tornar senso comum para ser socialmente validada é um dos sensos comuns mais enraizados e mistificadores da teoria crítica. É este senso comum que torna moderna a moderna teoria crítica."* Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 2001, p. 327).

1.1 Por que dialogar teoricamente com Boaventura?

No presente capítulo, buscamos estabelecer um determinado diálogo teórico com as hipóteses e formulações do jurista e sociólogo lusitano Boaventura de Sousa Santos, a respeito do objeto da tese, que é centrado na percepção e análise do *status* da regulação dos processos de aquisição, uso e aproveitamento da terra, nas favelas cariocas. Encaramos esse segmento da tese menos como uma descrição ou panorama neutro ou rigorosamente objetivo de sua extensa – no tempo e no espaço – produção bibliográfica, mas antes como uma determinada apropriação dos aspectos nela encontrados, que nos pareceram conceitualmente mais relevantes, além de adequados para balizar teoricamente a reflexão, que intentamos realizar a respeito do objeto acima indicado.

Parece-nos que tal exploração do *corpus* teórico de Boaventura deva ser precedida de uma breve justificativa da escolha desse acervo, e não de outros, como o principal referencial teórico da tese.

Destacaríamos, em primeiro lugar, a grande pertinência dos respectivos objetos teóricos e dos pressupostos utilizados em sua abordagem. Recolhemos da obra do autor em tela – nos onze trabalhos de sua autoria, que figuram nas referências bibliográficas, publicados entre 1982 e 2007 – a tentativa consciente, explícita, assumida e direta de reconhecer o *Direito da favela* – que ele costuma chamar *Direito de Pasárgada*,[1] ou, em outros termos, o Direito que, efetivamente,

---

[1] Nome fictício, adotado por Boaventura, como parte dos cuidados observados por ele, a fim de impedir a identificação da favela à qual se referia, bem como de seus moradores, uma vez que o autor teve acesso a

vigora nas favelas e que nelas ordena as relações sociais – de definir o seu estatuto teórico, de mapear as suas instituições, agentes e modos de operação e de registrar as interações (ou articulações) entre esse Direito e o direito oficialmente estabelecido pelo Estado – *Direito territorial do Estado, Direito estatal* ou *Direito legislado* são algumas das expressões utilizadas por Boaventura, e por outros autores, a fim de designá-lo.[2] Nesse objeto, assim definido, estaria implícito o pressuposto de que o Direito da favela é portador de certas especificidades, que justificam o seu destaque em relação ao Direito estatal ou em relação a outros possíveis recortes, que se poderia propor como estratégia metodológica de aproximação, recusando-se, por reducionistas, as abordagens que não reconhecem a autonomia desse objeto, diluindo-o em outros. Esclareça-se, contudo, que o caráter do *"Direito de Pasárgada como autêntico direito"* não figura como um *a priori* nos escritos de Boaventura, mas, sim, algo problematizado por ele, representando o cerne do problema da pluralidade do fenômeno jurídico, sustentando que *"a verificação deste pressuposto não pode ser assumida, tem de ser provada e, se não o for, cai pela base a teoria que se pretende elaborar"* (SANTOS, 1988a, p. 64).

De nossa parte, os objetivos buscados na presente tese são bastante aproximados daqueles extraídos dos trabalhos de Boaventura, caracterizando-se como uma retomada de seus propósitos básicos e recolocação de algumas das questões, por ele levantadas. Esta retomada é feita num novo contexto, não cogitado pelo autor de referência, em que, além de mudanças profundas, na ordem jurídica oficial, as favelas se viram transformadas, entre outros fatores a serem problematizados, ao longo da tese, por intervenções do Estado, na execução de programas de urbanização e regularização fundiária. Por outro lado, compartilhamos do pressuposto, acima delineado, e entendemos que ele encontra amparo nos dados empíricos por nós produzidos, além de ser um pressuposto que tende a

---

diversas atividades de resistência à ditadura militar, vigente no Brasil, à época da pesquisa de campo (SANTOS, 1988b, p. 72), aqui realizada, na mesma época em que vigorava o Ato Institucional nº 5. A adoção desse nome revela ainda uma possível ironia do autor, uma vez que, nos versos de Manuel Bandeira, Pasárgada designava um lugar prazeroso e lúdico, uma *"outra civilização"*, na qual se pode ser *"amigo do rei"*, e que somente teria lugar em nossa imaginação. Com essa imagem se ressaltaria tudo aquilo que não se poderia encontrar no Brasil de então, ou, ainda, que talvez fosse possível buscá-lo em seu "outro", isto é, em locais excluídos, como as favelas.

[2] Ao longo da obra de Boaventura, encontramos a idéia de que o pensamento e a cultura pós-modernos – muito embora estejam marcados pela renúncia a projetos coletivos de transformação social, pela consideração da emancipação social, como um mito inconsistente, pela celebração melancólica do fim das grandes utopias e pelo ceticismo político –, neles igualmente comparece a crescente preocupação com aquilo que se refere ao periférico, ao marginal, ao fragmentário, ao heterogêneo, ao plural (SANTOS, 2004, p. 9-12).

favorecer o desvendamento mais profundo das transformações, por que vêm passando as relações sociais, no interior das favelas e entre elas e as demais regiões das cidades.

Em segundo lugar, destacamos que esforços teóricos, como os propostos por Boaventura, configuram uma experiência relativamente escassa, como denuncia Edson Nunes, quando sustenta que as ciências sociais, no Brasil, até hoje não realizaram estudos rigorosos das instituições sociais ditas "informais" – terminologia que repele, entendendo que se trata de uma falsa aparência[3] –, pois essas, na verdade, são as instituições reais. Em virtude de sua suposta fluidez, tais instituições são ignoradas ou consideradas inconsequentes para os estudos sociais, políticos e jurídicos, enquanto que apenas os estudos da chamada "ordem formal" são encarados com seriedade (NUNES, 1997, p. 41). No mesmo sentido, Boaventura afirma que, até a década de 1960, a organização interna dos bairros marginais foi, praticamente, ignorada pela sociologia, e a *"produção jurídica não estatal (fora do estado, paralela ao estado ou mesmo contra o estado) é ainda hoje um dos tabus da teoria sociológica do direito, tanto dentro como fora do marxismo"* (SANTOS, 1988a, p. 4 e 12). Assim, procuramos seguir na senda aberta por Boaventura, a fim de contribuir para que seja superada a injustificável lacuna acusada por Edson Nunes.

Em terceiro lugar, Boaventura procura inserir a sua teoria no âmbito da tradição das teorias críticas da modernidade, figurando o estabelecimento de paradigmas científicos novos, em relação aos dominantes, e a busca de uma episteme ao mesmo tempo pós-moderna e emancipatória, como pautas constantes e recorrentes em seus escritos, além de estruturais e estruturantes de seu pensamento. Trata-se de uma abordagem adequada aos objetivos da presente tese, na medida em que permite a superação dos limites próprios do pensamento jurídico dominante – identificado na dogmática jurídica e nas tradições positivistas, formalistas e racionalistas –, possibilitando conhecer o direito com base em sua materialidade e em sua dialética social. Por outro lado, muito embora procure se situar na tradição crítica, Boaventura, em certos momentos, busca se afastar dela,

---

[3] Boaventura, embora recorra a essa categoria em alguns momentos – por vezes entre aspas, sugerindo que não se trata de uma categoria aceita acriticamente (cf. SANTOS, 1988b, p. 62) –, a critica tanto em função de se tratar de uma categoria negativa (SANTOS, 1988a, p. 32), como pelo fato de se tratar de uma das polarizações dicotômicas, ou dualismos, próprios do paradigma da modernidade, em trajetória declinante, no contexto da transição à pós-modernidade (SANTOS, 1990, p. 13-18). Sustenta, ainda, que *"é tempo de vermos o formal no informal e o informal no formal e não assumir posições dogmáticas, a respeito da positividade ou negatividade de qualquer deles"* (SANTOS, 1996, p. 275).

pois entende que faltaria ao pensamento crítico ver-se ao espelho da mesma crítica com que vê aquilo que critica (SANTOS, 2001, p. 17). Busca, assim, fazer *a crítica da crítica da modernidade*, uma vez que não acredita na possibilidade de *"conceber estratégias emancipatórias genuínas no âmbito do paradigma dominante, já que todas elas estão condenadas a transformar-se em outras tantas estratégias regulatórias"*, propondo um pensamento que parta *"de uma crítica radical do paradigma dominante, tanto dos seus modelos regulatórios como dos seus modelos emancipatórios"* (id., ibid., p. 16). Tal intento culmina na proposta de *des-pensar* (neologismo criado a partir do inglês – *unthinking*) o Direito, um processo analítico pelo qual este é submetido a um questionamento radical (id., ibid., p. 120, nota 1), o que implica *"desocidentalizar a concepção de direito"*, buscando as concepções e práticas que se desenvolveram fora do Ocidente, nas colônias, nos Estados pós-coloniais, nos grupos sociais subalternos e em seus movimentos (SANTOS, 2003, p. 12).

Em quarto lugar, apontaríamos para o fato da reconhecida importância da teoria de Boaventura. Entre os autores que se debruçaram sobre a sua teoria jurídica – a exemplo de JUNQUEIRA (1988; 1991; 1992; 1993), FERRAZ JR. (1984), OLIVEIRA (2003), VILLEGAS & RODRIGUEZ (2003), e NEVES (1993) –, alguns deles críticos contundentes, é pacífico o reconhecimento das suas contribuições ao debate sobre o Direito contemporâneo, especialmente no que tange à teorização do fenômeno da pluralidade do Direito, um divisor de águas no campo da Sociologia do Direito e da Sociologia Urbana. No contexto da literatura crítica a respeito do Direito, a sua obra se apresenta como amplamente lastreada empiricamente, além do que dialoga com diversas correntes do pensamento social e com as correntes de ponta do pensamento jurídico contemporâneo. A crítica teórica à teoria sustentada por Boaventura não nos parece ser de molde a conduzir ao seu abandono ou à sua superação, posto que não logrou a consolidação de uma teoria alternativa àquela e/ou de mesma estatura daquela, bem como parece se dirigir, antes, a algumas interpretações (morais) equivocadas do fenômeno da pluralidade jurídica, do que ao mérito dos pressupostos e das questões lançadas por Boaventura. Em suma, parece-nos que se trata de uma crítica que não atinge o coração da teoria crítica, proposta por esse autor.

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, que redundou na presente tese, firmou-se-nos a percepção de que seria muito difícil – e até um esquecimento

injustificável – tratar do Direito da favela, sem menções consistentes aos trabalhos de Boaventura, até porque vários dados obtidos no trabalho de campo pareciam vir ao encontro das hipóteses por ele cunhadas, bem como determinados conceitos, por ele oferecidos, pareciam efetivamente úteis para lidar com a matéria empírica levantada. Por fim, acrescente-se que a problematização das favelas, de um ângulo jurídico – ou sociojurídico –, é algo que vem se incrementando apenas na última década, na esteira da disseminação das políticas de urbanização de favelas e de regularização fundiária. No entanto, essa parece até aqui se voltar quase exclusivamente ao aspecto do Direito territorial do Estado, não demonstrando grandes preocupações ou interesses em problematizar as estruturas jurídicas internas das favelas, objeto das intervenções de regularização – em outras palavras, parecem estar excessivamente imbuídas da ótica do *interventor*, nas ações de regularização, e, preocupantemente, alheias à ótica dos *beneficiados* pelas intervenções. Nesse ponto, vemos um argumento a mais a recomendar a ancoragem teórica da tese nos escritos de Boaventura, qual seja, a ótica e o ângulo de abordagem, que ele propõe ao pesquisador da questão urbana, objeto de destacada preocupação em sua obra (por todos, vide SANTOS, 1988b).

Em quinto lugar, a teoria oferecida por Boaventura vem sendo desenvolvida ao longo de, pelo menos, quatro décadas. A primeira notícia que colhemos dela remonta à pesquisa empírica, realizada por esse autor, na favela do Jacarezinho,[4] no Rio de Janeiro, no ano de 1970, na qual ele efetivamente residiu, durante três meses. Essa pesquisa deu origem à sua célebre tese de doutoramento na Universidade de Yale,[5] apresentada em 1973 – cuja elaboração teórica é apresentada em SANTOS (1988a). As últimas referências encontradas consistem em trabalhos que datam da presente década, na qual o autor retoma algumas discussões realizadas, em trabalhos anteriores, e incorpora novos conceitos e evidências empíricas, no sentido de reformular e/ou ampliar suas hipóteses (SANTOS, 1996, p. 259-260), tendo reafirmado recentemente que:

> *As sociedades contemporâneas são jurídica e judicialmente plurais. De um ponto de vista sociológico, circulam nelas vários sistemas jurídicos e judiciais e o sistema jurídico estatal nem sempre é, sequer,*

---

[4] Na bibliografia, de autoria de Boaventura, encontramos referências a visitas e atividades pontuais de pesquisa, realizadas, provavelmente, a título de pesquisa exploratória, nas favelas da Rocinha e da Maré (cf. SANTOS, 1988b).
[5] Intitulada *"Law against Law: Legal Reasoning in Pasargada Law"* (SANTOS, 1988, p. 1).

> *o mais importante, na gestão normativa do quotidiano da grande maioria de cidadãos.* (SANTOS, 2007, p. 9)

Assim, podemos afirmar que a concepção de Boaventura acerca do fenômeno jurídico, especialmente do Direito da favela, embora não tenha se mantido estática e isenta de autocorreções, não se modificou substancialmente. Em outras palavras, não se trata de uma teoria que o autor tenha abandonado, negado, renunciado ou modificado, radicalmente, à luz dos fatos novos. Ao contrário, o mesmo já se manifestou no sentido de que, diante das profundas mudanças estruturais que têm se processado nas últimas quatro décadas, *“o quadro teórico aqui apresentado continua a ter, em minha opinião, plena atualidade (quiçá, maior atualidade agora do que quando foi pela primeira vez formulado)”* (SANTOS, 1988a, p. 2). Em suma, acreditamos que a concepção jurídica de Boaventura constitua um ponto de referência sólido para a tese, na medida em que tem sido amadurecida por um período de tempo considerável, não tendo sido descartada por seu autor, ou mesmo superada pelas críticas que lhe foram opostas.

Por fim, esclarecemos que vemos na obra de Boaventura um corpus teórico constituído de conceitos e hipóteses, que serão tomados por nós no sentido de interrogar a respeito de sua validade, no contexto da pesquisa que realizamos. Nas palavras desse mesmo autor, buscaremos realizar um *“(...) confronto dos resultados da investigação em Pasárgada com os resultados de outras investigações sociojurídicas”* (SANTOS, 1988a, p. 57). Assim, por melhores que sejam consideradas as justificativas acima expostas, essas não significam que pretendamos tomar as colocações desse autor como verdades dadas *a priori*, retirando-as do exercício crítico que se deseja realizar, nem de nos filiarmos subservientemente a uma espécie de corrente teórica, por esse liderada, desenvolvendo um discurso laudatório ou “em defesa” desse autor ou do Direito de Pasárgada. Ao contrário, pretendemos estabelecer com o mesmo um diálogo fértil, utilizando-nos de suas contribuições como ferramentas de aproximação de nosso objeto e de estímulo ao prosseguimento no exercício de *crítica da crítica*, que ele próprio preconiza.

1.2 O Direito de Pasárgada, tal como registrado (ou noticiado) por Boaventura Santos

A presente seção tem por objetivo sistematizar algumas notas a respeito da matéria social, à qual Boaventura Santos deseja se referir, quando fala em *Direito de Pasárgada*,[6] isto é, buscamos fornecer um esclarecimento inicial a respeito de fatos, relações e instituições retratadas sob essa expressão. Tal exercício implica registrar o que Boaventura pôde apurar e perceber a respeito das estruturas jurídicas internas, vigentes nas favelas do Rio de Janeiro. Seus primeiros trabalhos sobre esse tema (a exemplo de SANTOS, 1988a) propõem algumas generalizações, a partir de dados produzidos em pesquisa feita em número reduzido de favelas do Rio de Janeiro, e com características específicas buscadas por esse autor. Ele buscou pesquisar favelas grandes, a fim de que pudesse encontrar *"elevada diferenciação das redes de sociabilidade e dos conflitos jurídicos internos"*, bem como cuja população fosse predominantemente operária, uma vez que desejava *"avaliar em que medida esse fato repercutia nas estruturas organizativas internas"* (SANTOS, 1988, p. 58, nota 6). Já os trabalhos da década de 1990 em diante agregam dados de pesquisas realizadas, por esse e por outros autores, relativos a assentamentos assemelhados às favelas, em outras cidades do Brasil e dos continentes latino-americano e africano.

Boaventura define o Direito de Pasárgada como *"um direito paralelo não oficial*,[7] *cobrindo uma interação jurídica muito intensa, à margem do sistema jurídico estatal (o direito do asfalto, como lhe chamam os moradores das favelas, por ser o direito que vigora apenas nas zonas urbanizadas e, portanto, com pavimentos asfaltados)"* (SANTOS, 1988a, p. 14). Trata-se de um Direito vigente apenas no espaço territorial da favela, e sua estrutura normativa assenta na inversão da norma básica do estatuto jurídico da propriedade da terra: posses que seriam ilegais, segundo a legalidade do asfalto, convertem-se em propriedades legais, para o Direito de Pasárgada. Nesse contexto, admite-se que algumas normas, que regem a propriedade do asfalto, possam ser seletivamente incorporadas ao Direito de

---

[6] Para designar o Direito da(s) favela(s), Boaventura recorre a algumas expressões variadas, além de "Direito de Pasárgada" – a mais conhecida e veiculada –, tais como "legalidade da comunidade", "direitos nativos" e "Direito da rua". Cf. SANTOS 1988b (p. 76), 1990 (p. 34) e 2001 (p. 19).

[7] Essa também é uma categoria que, em outros momentos, é criticada por Boaventura, pois também afirma que não faria sentido considerar o Direito de Pasárgada como não oficial, na medida em que esse – como quaisquer outras formas jurídicas não estatais – é capazes de constituir a sua própria oficialidade (SANTOS, 1996, p. 261).

Pasárgada e aplicadas na favela – na verdade, Boaventura registra que, via de regra, o princípio da propriedade privada é acatado no Direito de Pasárgada, do mesmo modo que o é no Direito estatal brasileiro.

O Direito de Pasárgada tem como sua agência central a Associação de Moradores, uma forma organizativa que se constitui ao longo da década de 1960, que, em geral, encabeçou as lutas mais avançadas dos moradores das favelas, coordenando seus esforços conjuntos, no sentido de dotar a favela de melhores condições de habitabilidade, representando seus interesses coletivos e agindo no sentido de *“maximizar o desenvolvimento interno da favela e garantir a segurança e a ordem nas relações sociais entre os habitantes”* (SANTOS, 1988a, p. 11).

Conforme sinalizado na citação *supra*, uma parcela importante da intervenção da associação, no microcosmo social constituído pela favela, dá-se no campo da administração das relações entre seus próprios moradores, repartindo-se basicamente em duas áreas que Boaventura nomeia de 1) *ratificação das relações jurídicas* e 2) *prevenção e resolução de litígios* (SANTOS, 1988a, p. 11). A primeira se exerce através da validação dos contratos de compra e venda, locação e outros negócios jurídicos envolvendo a propriedade, a posse e direitos reais variados sobre a terra e as habitações, individualmente apropriadas, que são realizados pelas partes, na presença do representante da associação. A segunda se exerce através da mediação e do arbitramento de conflitos surgidos entre moradores da favela. Trata-se de atribuições que nem sempre estiveram previstas expressamente nos estatutos da associação, mas que foram sendo assumidas, ao longo da trajetória dessas organizações:

> *Em Pasárgada, a associação de moradores cedo passou a ser conhecida pela sua intervenção nas relações sociais entre vizinhos, sobretudo naquelas que envolvessem direitos sobre a habitação ou a terra, uma intervenção que, aliás, não era, em termos gerais, inédita na comunidade, uma vez que continuava de modo mais sistemático e menos precário a intervenção anteriormente assumida por outras instituições comunitárias e nomeadamente pelos* leaders *locais.* (SANTOS, 1988a, p. 12-13)

Com relação à atribuição de *ratificação das relações jurídicas*, Boaventura registra que, na celebração de contratos, as pessoas costumam vir acompanhadas de familiares, amigos ou vizinhos, alguns dos quais servirão de testemunhas. Em certos tipos de contrato – por exemplo, locação –, é comum o recurso a fórmulas de rotina semelhantes às usadas nos contratos do mesmo tipo, no âmbito do Direito

estatal, assumindo uma estrutura homóloga às relações jurídicas tal como reguladas no âmbito desse, o que constitui um dos efeitos mais notáveis da intervenção da Associação de Moradores, nas relações contratuais.[8] O documento do contrato é elaborado pelo presidente[9] da associação, com base nas informações colhidas junto às partes, datilografado, lido, assinado por elas e pelas testemunhas, carimbado, com o carimbo da associação, que fica com uma das vias em seu poder, a fim de arquivá-la. Por outro lado, no processo de ratificação de contratos:

> *os formulários, a máquina de escrever e os carimbos são máquinas de estranheza por que passam sucessivamente os documentos até se autonomizarem em relação à vontade privada de que começaram a ser expressão. Progressivamente, os documentos passam da órbita privada das partes para a órbita coletiva da associação, investindo-se da normatividade própria que esta institui. O produto da verdade se transforma em produtor da verdade (...). A normatividade heteróctone da associação não pode nunca cortar o cordão umbilical com a normatividade autóctone do comércio entre as partes.* (SANTOS, 1988a, p. 42)

Esse é o aspecto que Boaventura denomina *"dialética da distância e da proximidade"*, na relação entre associação e moradores (SANTOS, 1988a, p. 41). Apesar de aquela ser uma expressão desses, a associação se vale de alguns artefatos (objetos materiais), capazes de criar um efeito de distanciamento entre ela, enquanto instituidora da normatividade local, e a vontade dos moradores. A associação se investe de um mínimo de alteridade, que lhe permite decidir **sobre** (grifo de Boaventura) as questões que os moradores lhe submetem. Essa dialética seria determinada pela indisponibilidade de outros separadores, que caracterizam o Direito estatal, tais como a tecnologia conceitual, a profissionalização e a burocratização.

A intervenção da associação nas relações contratuais não deixaria de rebater na segunda atribuição tipificada por Boaventura, na medida em que, em si mesma, contribui para a prevenção de litígios, posto que dota *"a relação jurídica com uma fonte autônoma de segurança"* (SANTOS, 1988a, p. 15-16). Com relação à atribuição de *prevenção e resolução de litígios*, cabe registrar que dessa não resultam decisões com natureza de aplicação unívoca de normas ou leis gerais a

[8] A nosso ver, essa homologia verificada por Boaventura constitui argumento em prol do reconhecimento da validade desses contratos, à luz do Direito estatal.

[9] Chama atenção a descrição da trajetória do presidente da associação, com quem Boaventura teve contato direto, durante sua permanência no Jacarezinho. Tratava-se de um membro destacado de muitas organizações religiosas, ativas do local, exercendo, ainda, atividades comerciais na favela, além das funções de natureza jurídica, no âmbito da associação de moradores (SANTOS, 1988a, p. 53).

casos concretos, mas é, antes, o produto da aplicação gradual, provisória e sempre reversível de *topoi* (pontos de vista ou opiniões comumente aceitos sobre o que é conhecido), cuja carga normativa se vai especificando, à medida que se envolve, pela argumentação, com a faticidade concreta da situação em análise, denotando a flexibilidade dos conhecimentos transportados nos *topoi* (SANTOS, 1988a, p. 17-18). De outro lado, procura-se evitar nesse sistema (ou praticamente não ocorre) a dinâmica chamada, na teoria dos jogos, de “jogo de soma zero”, no qual uma das partes sai vencedora e a outra vencida, o que é chamado, pela Antropologia do Direito, de *sistema de adjudicação,* isto é, *“um modelo de decisão que se caracteriza pela imposição de uma determinação, normativamente fundada, que clara e inequivocamente favorece uma das partes com exclusão da(s) restante(s)”* (SANTOS, 1988a, p. 21-22). Essa dinâmica, assim como a produção de decisões, por meio da aplicação de normas abstratas a um caso particular, é largamente dominante nos sistemas jurídicos oficiais dos Estados capitalistas e do Estado moderno, em geral. A decisão do litígio, adotada na esfera das associações de moradores, tende a assumir a forma de mediação; sistema que, assim como o de negociação, tem por meta buscar um compromisso entre os litigantes, uma solução orientada pelo princípio “ceder um pouco, ganhar um pouco”. Diferencia-se da negociação, no entanto, pelo papel ativo e constitutivo da “terceira parte” – a associação –, que não age de maneira meramente instrumental entre as partes – como mera correia de transmissão de propostas e contrapropostas, oriundas dessas –, posicionando-se num termo médio entre a negociação e a adjudicação.

Por fim, concluindo esta seção, cabe trazer alguns registros iniciais de Boaventura a respeito das relações entre as práticas jurídicas, em Pasárgada, e o mundo da legalidade ou do Direito estatal. Por mais que as favelas pareçam espaços alheios à presença do Estado, especialmente do *Estado legal*, tendo sido por vezes classificadas como “zonas cinzentas”, há diversos registros que sugerem que tais relações vêm de longa data, embora não sejam amplas e assumam caráter, predominantemente, repressivo e/ou excludente. Boaventura nos fornece uma informação relevante nesse sentido, ao relatar que, ao tempo da realização de sua pesquisa no Jacarezinho, já havia advogados atuando em tal favela, tendo lhe impressionado bastante a atuação desses, em vista dos rígidos condicionamentos institucionais a que tinham de se submeter (SANTOS, 1988b, p. 62).

No entanto, a história dessa relação, valendo-se das categorias do próprio Boaventura, é marcada por uma **regulação** desacompanhada de **emancipação**. A dialética *regulação versus emancipação*, que pode ser traduzida pela contradição – inerente à tradição jurídica ocidental – entre preservar a ordem e fazer justiça, permeia a obra de Boaventura (cf. SANTOS, 2003, p. 4-8; 2004, 13-15; 2001, 129-144 e 184-186), que a vê como própria, e na origem, da modernidade ocidental. Essa modernidade é entendida por ele como um paradigma sociocultural, que se constitui, a partir do século XVI, se consolida, entre os séculos XVIII e XIX, e cujo gênio assentaria nesses dois pilares, colocados sob constante tensão (dinâmica e criativa), que é constitutiva das suas duas grandes tradições teóricas: o liberalismo político e o marxismo. O Direito é uma estratégia política que corporifica essa tensão, que é também uma tensão estrutural, constitutiva das estruturas jurídicas. Uma manifestação proeminente dessa tensão foi a emergência das teorias do contrato social, expresso por ninguém melhor do que Rousseau: a vontade geral constituiria uma síntese desses dois vetores. Boaventura enxerga a forma política mais apurada dessa tensão na Declaração dos Direitos do Homem, de 1789: a regulação social (nos três princípios sob os quais se manifesta – os princípios da *comunidade*, do *Estado* e do *mercado*) tende a fomentar, jamais a sufocar, a emancipação social prometida pela modernidade. A promessa da modernidade seria a de que a regulação social deve consistir no equilíbrio entre liberdade, igualdade e fraternidade, pois, com o desenrolar da história, a emancipação deveria triunfar sobre a regulação. Por outro lado, a tensão regulação-emancipação é também um quadro no qual se podem pensar as transformações sociais. Assim, a partir do século XIX, com a consolidação da convergência entre capitalismo e modernidade, essa tensão entrou em longo processo de degradação, caracterizado pela transformação de energias emancipatórias em energias regulatórias, o que conduz à incapacidade de renovação da modernidade. Isso explicaria a crise insuperável do paradigma da modernidade, que, há algum tempo, é objeto de problematizações dos mais variados matizes. Na esteira da redução das possibilidades emancipatórias da modernidade, sob o capitalismo contemporâneo, a tensão entre regulação e emancipação vai sendo gradualmente substituída por uma utopia automática de regulação confiada ao Estado, tendo sido transformada no duplo da regulação social, o novo nome dessa em seu processo de autotransformação,

descaracterizando-se como o contrapeso da regulação, a sua alternativa radical, isto é, *a regulação da regulação*.

Nesse sentido, comparecem na obra de Boaventura diversas menções ao problema da relação tensa entre os moradores de favela e a instituição policial, então colorido pelas tintas do contexto da década de 1960: *"Desde 1970, e contrariamente ao discurso oficial, verificava-se um aumento da repressão policial e as rusgas policiais nas favelas à procura de 'comunistas' eram uma prática diária e uma fonte de angústia constante para os moradores. As associações comunitárias eram os alvos preferidos das incursões policiais e da repressão política."* (SANTOS, 1988b, p. 77). Conforme narrado por Boaventura (1988b, p. 56), naquele período, as favelas viviam sob a constante ameaça da polícia, dos órgãos da política de remoção e de jagunços – pagos pelos donos da terra, em que a favela se assentava, ou por vizinhos que as consideravam indesejáveis –, que derrubavam barracos e expulsavam seus moradores. Dada essa relação de alteridade, nem a associação, nem mesmo os moradores buscam, em hipótese alguma – nem mesmo a fim de impor pela força alguma das suas decisões –, o apoio do destacamento policial. Isso significaria a perda de legitimidade da associação, corroendo a sua imagem perante os moradores, imagem já sujeita às vicissitudes políticas da organização comunitária:

> *A polícia não tinha delegacias em Pasárgada e, mesmo se as tivesse, é improvável que fossem solicitadas pela população para intervir em casos de conflito, e as delegacias policiais nas áreas urbanizadas próximas também não eram chamadas a agir. Quando se pergunta aos moradores mais antigos as razões por que eles não usavam os serviços da polícia, eles primeiro riem pela surpresa que lhes causa tal pergunta – tão óbvia é a resposta. (...) Antes de os terrenos passarem para o domínio público, várias foram as tentativas empreendidas pela polícia para expulsar os moradores.* (SANTOS, 1999, p. 90)
>
> *Embora o recurso à polícia seja frequentemente referido como ameaça, só em circunstâncias extremas é concretizado. Algo semelhante se passa com muitas das referências ao direito oficial no decurso do processo de prevenção ou resolução de conflitos jurídicos.* (SANTOS, 1988a, p. 56)

A Associação de Moradores não se envolvia em matérias que dissessem respeito à atuação da polícia, no interior da favela, *"uma fonte de atritos comum em razão da hostilidade defensiva do bairro contra a corrupção e arbitrariedade da polícia"* (SANTOS, 1988a, p. 26). Com base em dados como esses, fica evidente que o distanciamento dos moradores de favelas, em relação aos órgãos policiais – e

até mesmo dos órgãos judiciais –, possui razões que antecedem e transcendem a inclusão da Cidade Rio de Janeiro nas rotas privilegiadas do tráfico internacional de drogas ilícitas e a instalação, dentro das favelas, de células de sua redistribuição e comércio varejista. Nesta tese, designaremos tais células por *bocas de fumo*, valendo-nos de uma dentre as inúmeras formas como já foram nomeadas pelos próprios moradores das favelas. No atual contexto carioca, a relação de alteridade, radicalizada entre moradores de favelas e a instituição policial – expressa na corrente imagem que sintetizaríamos na expressão *"polícia nem pensar"* –, poderia ser (erroneamente) atribuída ao processo de militarização das favelas, ocorrido na esteira da instituição de controle armado do território das favelas pelas bocas de fumo. Os dados trazidos por Boaventura evidenciam que esse problema é anterior à emergência do tráfico de drogas, possuindo raízes históricas que remetem à própria formação do Estado brasileiro e às relações entre classes subalternas e classes dirigentes.

Uma das dimensões desse problema, que comparece em vários momentos na obra de Boaventura, provavelmente reside nas múltiplas formas de associação entre favelas e ilegalidade, que constituiria um dos problemas centrais das comunidades faveladas, ao ver desse autor. Pode-se começar a caracterizar esse problema com base na seguinte colocação:

> *A favela é um espaço territorial cuja relativa autonomia decorre, entre outros fatores, da ilegalidade coletiva da habitação à luz do direito oficial brasileiro. Esta ilegalidade coletiva condiciona de modo estrutural o relacionamento da comunidade enquanto tal com o aparelho jurídico-político do Estado brasileiro.* (SANTOS, 1999, p. 88)

A ilegalidade da favela decorreria da falta de título legal de propriedade do terreno – ilegalidade da ocupação – e da violação das disposições legais – nacionais e municipais –, sobre parcelamento e edificação em áreas urbanas. Essa situação de ilegalidade relativa à posse da terra vai sendo paulatinamente transportada para outras dimensões da existência e das relações sociais dos habitantes de Pasárgada, mesmo aquelas que nada teriam a ver com a questão habitacional, ligando-se à própria condição humana dessas pessoas, numa espécie de *capitis diminutio* geral. Trata-se de um mecanismo de *feedback* registrado por Boaventura, que o denomina *ilegalidade existencial*, mecanismo que sequer é legal à luz do Direito estatal, e que pode ser sintetizado no seguinte depoimento, que colheu de um morador do Jacarezinho: *"parece que, somente porque a terra não é nossa, o Estado não tem*

obrigação de nos fornecer água e luz elétrica e a polícia pode invadir nossas casas quando bem entende. Existem mesmo patrões que recusam candidatos a emprego quando estes dão endereço numa favela" (SANTOS, 1999, p. 93). Assim, além de se encontrarem sob constante pressão por sua remoção, em virtude da *"valorização progressiva dos terrenos em que se implantaram e a especulação selvagem daí decorrente",*[10] as favelas ainda se defrontam com a institucionalização de sua precarização, posto que, segundo a ordem legal, *"não têm direito à instalação de equipamentos coletivos por parte do estado (...)"* (SANTOS, 1988a, p. 11). Esse processo repercutiria nos contratos estabelecidos entre os favelados, a respeito de seus imóveis, e ratificados pelas respectivas associações de moradores, uma vez que:

> *à luz do direito oficial brasileiro, as relações desse tipo estabelecidas no interior da favela são ilegais ou juridicamente nulas, uma vez que dizem respeito a transações sobre terrenos ilegalmente ocupados e a construções duplamente clandestinas. Dentro da comunidade, contudo, tais relações são legais e como tal são vividas pelos que nelas participam; a intervenção da associação de moradores nesse domínio visa constituir como que um* ersatz [11] *da proteção jurídica oficial de que carecem*. (SANTOS, 1988a, p. 14)

Em que pese a relevância da reflexão de Boaventura a respeito da corrente associação entre as relações jurídicas, travadas nas favelas, e o *status* de ilegalidade (à luz do Direito estatal), parece-nos que esse é um ponto de sua teoria que mereceria ser repensado à luz das profundas mudanças ocorridas na ordem legal do país – quer ao nível federal, quer ao nível municipal –, como também das mudanças ocorridas no ambiente sóciopolítico. Essas duas ordens de transformações, se, talvez, não autorizem afirmar que problemas, como o da ilegalidade existencial, tenham sido superados, pelo menos parecem-nos de molde a recomendar, senão exigir, a recolocação do problema das relações entre favelas e o campo da legalidade estatal. Talvez, hoje, não pareça absurda, mesmo a juristas do campo conservador, a tese da validade dos contratos imobiliários realizados nas favelas, não somente no âmbito interno das favelas, como também perante a ordem legal estatal, sendo passíveis de serem reconhecidos perante os órgãos judiciais – muito embora, reconheçamos que tal entendimento parece estar longe de ser um

[10] A especulação imobiliária em favelas é outro fato comumente apresentado como "novo", registrado, *en passant*, por Boaventura, nos idos de 1970.
[11] Termo da língua alemã que significa substituto, sucedâneo, imitação artificial e inferior ao que é substituído. Fonte: http://www.google.org/dictionary?hl=en&q=ersatz&sl=en&tl=pt&oi=dict_lk

consenso entre os *experts* jurídicos. Esse é o entendimento que adotamos e que será mais bem desenvolvido, nos capítulos seguintes.

Em suma, a impressão geral de Boaventura a respeito do Direito da favela pode ser expressa da seguinte forma:

> *Apesar de toda a sua precariedade, o direito de Pasárgada representa a prática de uma legalidade alternativa e, como tal, um exercício alternativo do poder político, ainda que muito embriônico. Não é um direito revolucionário, nem tem lugar numa fase revolucionária da luta de classes; visa resolver conflitos intraclassistas num espaço social 'marginal'. Mas, de qualquer modo, representa uma tentativa para neutralizar os efeitos da aplicação do direito capitalista de propriedade no seio dos bairros de lata e, portanto, no domínio habitacional e da reprodução social. E porque se centra à volta de uma organização eleita pela comunidade, o direito de Pasárgada representa, como aspiração, pelo menos, a alternativa de uma administração democrática da justiça. (...) O direito de Pasárgada, e muito especialmente a sua importante dimensão retórica, são fatores de consolidação das relações sociais no interior de Pasárgada.* (SANTOS, 1988a, p. 99 e 101)

1.3 A concepção (plural) do fenômeno jurídico de Boaventura Santos

Ao reconhecer a juridicidade das relações sociais observadas em Pasárgada, Boaventura retoma uma tradição teórica que aborda o fenômeno jurídico sob uma perspectiva antiformalista, tradição essa que surge nos finais do século XIX, na chamada *escola do direito livre*, que tem na obra do jurista alemão Eugen Ehrlich – especialmente em seus *"Princípios Fundamentais de Sociologia do Direito"*, de 1913 – uma de suas expressões mais proeminentes (e considerado o grande precursor das correntes pluralistas como um todo), bem como na Antropologia Jurídica anglo-saxônica. Inspirando-se nelas, Boaventura busca desenvolver uma teoria jurídica de sólida fundamentação empírica e de um sentido epistemológico crítico, que denuncie a ocultação e a tentativa de supressão levadas a cabo pelo Estado capitalista, enquanto estratégia de dominação (SANTOS 1990, p. 17), de formas marginais, subalternas e centrífugas de direito, *"formas jurídicas e epistemológicas que asseguram a ordem e a desordem em comunidades social, política e culturalmente subalternas e mesmo marginais"* (SANTOS, 2001, p. 19). Trata-se de um problema que teve amplo tratamento na teoria do Direito, ao longo do século XX, produzindo um dos seus temas clássicos, a ele fazendo referência autores como George Gurvitch (*L'Idee du Droit Social*,1932), Santi Romano (*L'Ordre Juridique*, 1946),

Giorgio Del Vecchio (*Persona, Estado y Derecho,* 1957), Hermann Kantorowicz (*The Definition of Law,* 1958), Jean Carbonnier (*Sociologia Jurídica,* 1979) e Norberto Bobbio (*As ideologias e o poder em crise,* 1982), destacando-se, no Brasil, a obra de Cláudio Souto (*Teoria Sociológica do Direito e Prática Forense,* 1978).

Nas tradições teóricas que enfrentaram essa questão, convencionou-se designá-la por problema do *pluralismo jurídico,* nomenclatura que mais recentemente sujeitou-se à revisão, propondo hoje os especialistas que seja substituída pela expressão *pluralidade do direito*, vista como mais rigorosa, uma vez que não tenderia a conferir uma conotação positiva ao fenômeno em análise (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 23). Alguns autores sustentam, ainda, que a expressão *pluralismo jurídico* teria um sentido mais teórico e ideológico, ao passo que a *pluralidade jurídica* aludiria ao fato social verificável empiricamente (PATIÑO, 2007, p.18). Em vista das considerações acima, optamos por utilizar, preferencialmente, essa última nomenclatura.

Segundo Boaventura, *"existe uma situação de pluralismo jurídico sempre que no mesmo espaço geopolítico vigoram (oficialmente ou não) mais de uma ordem jurídica"*, o que pode ter uma fundamentação econômica, racial, profissional ou outras, bem como pode corresponder a um período de ruptura social e transformação revolucionária, ou, ao contrário, *"resultar da conformação específica do conflito de classes numa área determinada da reprodução social"*, como seria o caso das favelas cariocas, por ele estudadas (SANTOS, 1999, p. 87).

Na visão desse autor, trata-se de um fato social inconteste:

> *Parto da verificação, hoje pacífica na sociologia do direito (e fundamentada em múltiplas investigações empíricas), de que, ao contrário do que pretende a filosofia política liberal e a ciência do direito que sobre ela se constituiu, circulam na sociedade não uma, mas várias formas de direito ou modos de juridicidade. O direito oficial estatal, que está nos códigos e é legislado pelo governo ou pelo parlamento, é apenas uma dessas formas, se bem que tendencialmente a mais importante. (SANTOS, 1996, p. 259-260)*

O autor critica o fato de a Sociologia do Direito ter aceito, acriticamente, e por longo tempo, o pressuposto reducionista de que o Direito opera segundo uma única escala, a escala do Estado-nação – isto é, do **Direito nacional** –, ao passo que as investigações sobre o pluralismo jurídico, realizadas desde a década de 1960, já vinham chamando atenção para a existência de **Direitos locais** em diversos espaços sociais, tais como nas zonas rurais, nos bairros urbanos marginais, nas

igrejas, nas empresas, no desporto, nas organizações profissionais etc. Aplicando ao Direito noções apropriadas da cartografia, Boaventura afirma que os Direitos locais, embora regulem o mesmo tipo de ação social que o Direito nacional, dele se distinguem pela escala em que o fazem, constituindo uma legalidade de grande escala, ou de escala maior que o Direito nacional, em que aumenta o grau de pormenorização das representações do objeto representado. Porém, lembra o autor que a diferença de escala é, sobretudo, qualitativa, isto é, a mudança de escala envolve decisões sobre os detalhes mais significativos a serem ressaltados e as características mais relevantes do objeto – no caso do Direito, da atividade social a ser regulada. Ou seja, *"a escala cria o fenômeno"* e *"mudar de escala implica mudar o fenômeno"*. As diferentes ordens jurídicas *"operam em escalas diferentes e, com isso, traduzem objetos empíricos eventualmente iguais em objetos jurídicos distintos"* (SANTOS, 1996, p. 257 e 262). O padrão de regulação, moldado pelo Direito local, seria marcado por uma visão de grande escala, isto é, *"dramatizada, plena de detalhes e discursos particularísticos"* (id., ibid.), fortemente adaptada às exigências da administração dos conflitos locais, que são vistos de maneira contextualizada, no meio que os envolve. *"Ao contrário, a legalidade de pequena escala é pobre em detalhes e reduz os comportamentos e as atitudes a tipos gerais e abstratos de ação"* (SANTOS, 1996, p. 263), que só representa as posições dos indivíduos entre si de maneira seletiva, mas de maneira muito clara, quando se trata das posições desses em face do Estado, oferecendo o atalho mais curto para o movimento de uma posição precária a uma posição segura.

No estudo que realizou do Direito interno da favela do Jacarezinho, em 1970, Boaventura observou que ali vigorava um Direito local, de grande escala, que representava de modo assaz objetivo *"a realidade sócio-jurídica da marginalidade urbana e contribuía significativamente para manter o status quo das posições dos habitantes das favelas enquanto moradores precários de barracos e casas construídas em terrenos invadidos"* (SANTOS, 1996, p. 264).

A teoria da pluralidade do Direito procura reconhecer formas jurídicas que se distinguem pelas notas de serem infra ou supraestatais, não oficiais e *"mais ou menos costumeiras"*, isto é, que não configuram *"um direito costumeiro no sentido tradicional do termo. Só poderá ser considerado costumeiro se admitirmos a possibilidade de práticas novas ou recentes darem origem ao que poderíamos designar quase paradoxalmente por* ***costumes instantâneos****"* (SANTOS, 1996, p.

260-261, grifo nosso). O autor excetua a *lex mercatoria* internacional – isto é, as relações contratuais estabelecidas pelas empresas multinacionais – do caráter "não oficial", frisando que não faria sentido considerá-la assim, na medida em que ele cria diferentes formas de imunidade em face das formas estatais nacionais, vindo a constituir a sua própria oficialidade. Porém, parece-nos que não seria equivocado reconhecer, em coerência com os pressupostos metodológicos não etnocêntricos e não estatocêntricos, adotados pelo próprio Boaventura, essa mesma oficialidade não estatal nas demais formas jurídicas encontradas nas relações sociais, tais como aquelas que compõem o Direito de Pasárgada.

A crítica ao estatocentrismo jurídico, referida no parágrafo anterior, em outras palavras, a crítica à idéia do monopólio da produção jurídica pelo Estado moderno, elaborada no sentido de negar, neutralizar, eliminar autoritariamente, submeter e/ou apresentar como irrelevante toda e qualquer produção jurídica não estatal, comparece amplamente na fundamentação teórica da perspectiva da pluralidade do Direito, desenvolvida por Boaventura. A seu ver, este seria o ponto de partida de uma hermenêutica crítica do Direito moderno.

Procura esse autor, em primeiro lugar, colocar tal idéia em perspectiva histórica, acusando uma *"naturalização do direito moderno como estatal"*. Nesse sentido, afirma que *"a absorção do direito moderno pelo Estado foi um processo histórico contingente que, como qualquer outro processo histórico, teve um início e há de ter um fim"* (SANTOS, 2001, p. 170). Indo mais a fundo, o autor sentencia que *"na realidade, o Estado nunca deteve o monopólio do direito"*, tendo em vista que formas de Direito infra (ordens jurídicas locais, com ou sem base territorial) ou supraestatais (os mecanismos do sistema mundial) coexistiram, subsistiram ou surgiram em paralelo à forma própria do Estado-nação (SANTOS, 2001, p. 171). Por outro lado, o monopólio estatal do Direito, se algum dia existiu, não foi sequer igualmente distribuído por todos os campos jurídicos, alguns deles historicamente mais receptivos às juridicidades emanadas de fora do Estado – Boaventura dá como exemplo o reconhecimento do Direito indígena –, embora o faça de maneira submetida ao Direito estatal (SANTOS, 1982, p. 13).

A idéia do monopólio estatal é atribuída, por Boaventura, dentre outros fatores, aos mútuos compromissos entre estatismo, cientificismo e positivismo, que geraram o pressuposto ideológico de que o Direito moderno, para se constituir, deve desconhecer o conhecimento da sociedade a esse respeito, para, a partir dessa

ignorância, construir uma afirmação epistemológica própria (SANTOS, 2001, p. 165). À medida que o Direito foi se "tornando" estatal, foi se tornando, também, científico, e, consequentemente, despolitizando a dominação estatal, que transita de dominação política à dominação técnico-jurídica (SANTOS, 2001, p. 165). Nesses enunciados comparecem as três dimensões básicas, que se articulam para formar as sociedades capitalistas, para as quais Boaventura procura chamar atenção, ao longo de toda sua obra: as formas de **poder**, de **conhecimento**, e de **Direito**, que funcionam geralmente como meio ou condição de exercício umas das outras (SANTOS, 2001, p. 291). Assim, define as sociedades capitalistas como aquelas que se caracterizam *"por uma supressão ideológica hegemônica do caráter político de todas as formas de poder excetuando a dominação, do caráter jurídico de todas as formas de direito, excetuando o direito estatal, e do caráter epistemológico de todas as formas de conhecimento, excetuando a ciência"* (SANTOS, 2001, p. 325).

Outra fonte da idéia do monopólio jurídico estatal residiria no pensamento burguês, em suas várias vertentes – como liberalismo, contratualismo e iluminismo. Hoje, esse monopólio é um cânone político e epistemológico que vem sendo objeto de crítica, entre os herdeiros do pensamento burguês, isto é, por parte de seus próprios arautos (SANTOS, 1982, p. 13). Sob a crise do contrato social e no contexto do chamado *capitalismo desorganizado*,[12] mais do que nunca estaria evidenciada a fragmentação do poder e o relativo declínio do poder jurídico centrado no Estado, obrigado a coexistir com outras formas de regulação da sociedade, advindas dos *"múltiplos legisladores não-estatais de fato, os quais, por força do poder político que detêm, transformam a faticidade em norma, competindo com o Estado pelo monopólio da violência e do direito"* (SANTOS, 2003, p. 13).

Com relação ao significado político desse processo, Boaventura acentua que as separações entre Direito e Estado, tal como vemos hoje, *"tanto podem estar ao*

---

[12] Boaventura (SANTOS, 2001, p. 139) recepciona, da obra de Claus Offe, a clássica periodização do capitalismo em *liberal* (cobre todo o século XIX), *organizado* (desde fins do século XIX, atingindo seu ápice entre as duas guerras e nas duas décadas do pós-Segunda Guerra) e *desorganizado* (desde fins da década de 1960 até o momento atual). O período do capitalismo desorganizado seria marcado pela consciência de quatro idéias: nada que a modernidade concretizou é irreversível; não há garantia de permanência para aquilo que da modernidade deva ser preservado; as promessas não cumpridas ainda continuarão por cumprir; o déficit da modernidade entre promessas e realizações é maior do que o imaginado no período anterior (SANTOS, 2001, p. 139). Boaventura reconhece que essa denominação é traiçoeira, na medida que o capitalismo contemporâneo estaria mais organizado do que nunca, devendo ser recebida como uma reconstituição das formas de regulação social do período anterior num nível de coerência muito mais baixo; como crescente desajuste e autoritarismo dos aparelhos burocráticos; como ruptura do pacto anterior envolvendo Estado, classes trabalhadoras e classes empresariais e/ou como crise dos paradigmas fordista e keynesiano (SANTOS, 2001, p. 153-164).

serviço de políticas reacionárias como de políticas progressistas" (SANTOS, 2001, p. 182). Ao mesmo tempo, ele situa essa separação como ponto de partida para pensar criticamente o Direito – a rigor, *des-pensar* –, num contexto de transição paradigmática, uma vez que serviria a alguns propósitos fundamentais:

1. mostrar a não historicidade do monopólio estatal do Direito (*"não só o Estado nunca deteve o monopólio do direito como também nunca se deixou monopolizar por ele"*);
2. mostrar que o Estado moderno funcionou – e funciona – tanto por meios legais como por meios ilegais, variando essa conjugação conforme as áreas de intervenção do Estado, sua própria definição de legalidade ou sua posição no sistema mundial;
3. mostrar que a rejeição arbitrária da pluralidade de ordens jurídicas eliminou ou reduziu, drasticamente, o potencial emancipatório do Direito moderno. (SANTOS, 2001, p. 171-172)

Por outro lado, a perspectiva que só considera como Direito aquelas regras e padrões normativos emanados pelo Estado, e exercidos por ele, configura, para Boaventura, um reducionismo arbitrário. Esse reducionismo originou duas ocultações fundamentais para a legitimação do capitalismo, enquanto relação social global:

i. o poder relativamente democrático e não despótico do Estado só tem condições objetivas de se viabilizar em constelação com outras formas de poder, geralmente mais despóticas que ele;
ii. o Estado Democrático de Direito somente viabiliza o seu funcionamento em constelação com formas jurídicas mais despóticas do que ele; em suma, Direitos infraestatais despóticos são condições de viabilidade de um Direito estatal democrático (SANTOS, 2001, p. 320).

Nos argumentos de Boaventura, o poder de comando instaurado em cada um dos **espaços sociais estruturais**[13] é um poder político, não em sentido metafórico, mas um poder tão político quanto o poder do Estado, aquele em torno do qual se constitui o que chama de espaço da cidadania. O mesmo vale para as formas jurídicas correspondentes aos espaços estruturais, não se tratando de campos

[13] Expressão cujo significado será esclarecido nessa mesma seção.

jurídicos em sentido metafórico, mas de Direito como tal, assim como o Direito estatal. Assim, afirma que:

> *Apesar de sua imensa variedade, uma determinada forma tende a ser mais difundida e mais invasiva: a dominação, nas constelações de poder; o direito estatal nas constelações jurídicas; a ciência nas constelações epistemológicas. A centralidade da dominação, do direito estatal e da ciência nas sociedades capitalistas não deriva de sua exclusividade sobre as relações sociais específicas, mas antes da particularidade da sua presença nas relações sociais em resultado do desenvolvimento da modernidade capitalista. São formas cósmicas cujo funcionamento cósmico se assenta na virtuosidade com que se constelam com formas caósmicas. (...) a existência dessas constelações de poder, de direito e de conhecimento é ignorada, ocultada ou suprimida por toda uma série de estratégias hegemônicas que convertem a redução da política ao espaço da cidadania em senso comum político, a redução do direito ao direito estatal em senso comum jurídico e a redução do conhecimento ao conhecimento científico em senso comum epistemológico. Estas múltiplas reduções hegemônicas não são simplesmente ilusões ou manipulações que é fácil lançar no descrédito ou rejeitar.* (SANTOS, 2001, p. 326)

Uma vez colocada a tese da pluralidade de ordens normativas em trânsito, na sociedade contemporânea, coloca-se automaticamente a questão da elaboração de um conceito de Direito suficientemente abrangente para abarcar as suas plurais formas de expressão e atuação social, conceito que, evidentemente, não há como ser obtido dentro de uma perspectiva formal e/ou refratária à noção de pluralidade. Uma das dificuldades para essa reconstrução do conceito de Direito residiria na identificação – problemática, segundo Boaventura – do Direito como um campo social distinto e autônomo, em relação aos demais campos sociais, além de homogêneo. No caso das sociedades não européias, a miríade de formas de hibridação e crioulização das estruturas normativas estatais tem feito com que essas se achem *"incrustadas em conjuntos de práticas sociais que, em rigor, não podem ser descritas como constituindo campos jurídicos, políticos, econômicos ou religiosos, uma vez que parecem ser tudo isso ao mesmo tempo"* (SANTOS, 2003, p. 9).

Apesar disso, Boaventura, em duas de suas obras (SANTOS 1988a, p. 72; 2001, p. 290), oferece-nos uma definição geral de Direito, com modificações pontuais entre uma e outra, enunciada da seguinte forma:

> *Direito é um corpo de procedimentos regularizados e de padrões normativos, considerados justiciáveis num dado grupo social, que contribui para a criação e prevenção de litígios, e para a resolução deste através de um discurso argumentativo, articulado com a ameaça de força.*

Na obra de 2001, o autor avança nessa concepção geral, esclarecendo o sentido de uma das categorias que ancoram essa definição:

> *dizem-se justiciáveis os procedimentos e padrões normativos com base nos quais se fundamentam pretensões contraditórias e se geram litígios suscetíveis de serem resolvidos por terceiras partes não diretamente envolvidas neles (juízes, árbitros, mediadores, negociadores, facilitadores, etc.).* (SANTOS, 2001, p. 290) [14]

O problema de uma definição tão ampla como essa consiste, segundo o próprio Boaventura, no risco da total trivialização da noção de Direito – *"se o direito está em toda a parte, não está em parte alguma"*. Nas palavras de Radcliffe-Brown, essa definição se defronta com uma permanente linha de tensão, em face da necessidade de evitar conceitos de Direito tão amplos que incluem em si *"a maior parte se não todos os processos de controle social"* (SANTOS, 1988a, p. 70).

Para superar esse risco, Boaventura propõe circunscrever o Direito a determinados campos, dimensões ou conjuntos básicos de relações sociais das sociedades capitalistas – que classifica como *espaços estruturais* –, entidades complexas *"que definem o horizonte da determinação relevante"*, que possuem *"dinâmicas de desenvolvimento que lhes são específicas"*, e as relações sociais que constituem são condicionantes decisivos de todas as demais que se estabelecem na sociedade:

> *dentre a enorme variedade de ordens jurídicas circulando na sociedade, seis são particularmente relevantes por, estando ancoradas nos seis conjuntos estruturais de relações sociais, serem, ao mesmo tempo, constituídas por eles e constitutivas deles. Da mesma forma que cada espaço estrutural gera (e é gerado por) uma forma de poder específica e uma forma epistemológica específica, gera também (e é gerado por) uma forma específica de direito* (SANTOS, 2001, p. 291 e 325).

Assim, o fenômeno jurídico, visto da perspectiva de sua pluralidade, delimita-se de acordo com a identificação de contextos da ação social, em que a produção jurídica é suficientemente importante para por em causa o monopólio estatal (SANTOS, 1990, p. 32).

No debate a respeito do conceito de Direito, e da consistência analítica de sua aplicação aos fatos sociais observados em Pasárgada, Boaventura recupera algumas lições da Antropologia Jurídica. Essa disciplina, ao estudar o Direito nas sociedades coloniais e/ou sem ciência jurídica, um Direito que se apresentava muito

---

[14] Entre as citadas *"terceiras partes"* poderíamos incluir as lideranças comunitárias e diretores das associações de favelas, especialmente o seu presidente, exemplos amoldados ao caso tanto de Pasárgada quanto de nossa própria pesquisa.

diferente daquele que vigorava na sociedade metropolitana, ensina que não faz sentido transferir para a análise desse Direito os conceitos da ciência jurídica produzidos nesta sociedade metropolitana, o que configuraria um olhar etnocêntrico a respeito dessa juridicidade (SANTOS, 1988a, p. 65).

A controvérsia presa à questão do etnocentrismo consistiria em definir se seria legítimo ou não utilizar, na análise de outras sociedades e culturas, conceitos como o de *Direito*, que são conceitos originários da sociedade e cultura centrais, de onde procediam os antropólogos fundadores dessa disciplina, e não os conceitos e categorias "nativos" da sociedade estudada (SANTOS, 1988a, p. 66).[15]

Boaventura adota a posição sustentada por L. A. Fallers, para quem seria impossível desenvolver, pela nossa imaginação, um conjunto plenamente elaborado de conceitos culturalmente neutros para analisar comparativamente as sociedades. Não haveria como separar o processo de construção conceitual do modo de produção do conhecimento como um todo, no qual aquele está inserido, mesmo que se opte por utilizar as categorias e conceitos "nativos" (SANTOS, 1988a, p. 67).

Para autores como P. H. Gulliver, citados por Boaventura, sendo o Direito um conceito ocidental, a sua definição será fatalmente feita segundo esses critérios – sobretudo como *"o controle social através da aplicação da força da sociedade politicamente organizada",* de R. Pound –, o que levaria à conclusão de que, assim definido, ele simplesmente não exista em muitas sociedades simples ou não ocidentais. Foi a afirmação que Evans-Pritchard fez a respeito dos povos Nuer, no Sudão: *"em sentido estrito, os Nuer não têm direito"* (SANTOS, 1988a, p. 71). Porém, tal afirmação, posteriormente revista, não significava ausência total de leis.

Independente das distinções aqui assinaladas, nessas sociedades existem instituições que, *"de um ponto de vista estrutural-funcional, têm contrapartes equivalentes nas sociedades ocidentais, dentro e fora do sistema jurídico"* (SANTOS, 1988a, p. 68). Ou seja, apesar das diversidades indiscutíveis, existem fenômenos nas sociedades primitivas que possuem algo em comum com outros fenômenos que, nas sociedades complexas, são classificados como *Direito*, e que *"a intuição educada do cientista social leva a assimilar sob um conceito unificador"* (SANTOS, 1988a, p. 70).

---

[15] A título de exemplo, no caso estudado por nós, observamos que a categoria *direito* é muito pouco acionada no discurso dos entrevistados, muito embora os mesmos, em seus depoimentos, se refiram, por exemplo, a comportamentos tidos como "devidos", "indevidos", "irregulares" e "obrigatórios".

Malinowski parte do pressuposto de que, em todos os povos, qualquer que seja o grau do seu *primitivismo*, existe Direito, entendido enquanto *"um conjunto de regras demasiado práticas para serem apoiadas por sanções religiosas, demasiado pesadas para o cumprimento ser deixado à boa vontade dos indivíduos, demasiado vitais para serem aplicadas por uma agência abstrata"*. Para esse etnólogo seriam quatro os fatores principais da maquinaria (compulsória!) do Direito primitivo: a reciprocidade, a incidência sistemática, a publicidade e a ambição (SANTOS, 1988a, p. 70-71).

Boaventura propõe um conceito – transcrito acima –, que entende ser operativo e adequado às exigências teóricas definidas para a investigação empírica, em Pasárgada, não pretendendo com ele captar uma essência qualquer do Direito. À luz desse conceito, entende não restar dúvidas a respeito da juridicidade dos fenômenos investigados, em Pasárgada, que constituem, em seu conjunto, o Direito de Pasárgada. Outra solução, ou alternativa analítica, encontrada por parte dos pesquisadores, diante da questão em tela, foi a substituição o conceito de Direito pelo conceito de disputa ou litígio, que aludiria a um fenômeno muito mais universal do comportamento coletivo, no qual o Direito se objetiva, implícita ou explicitamente. Nessa capacidade é que esses conceitos foram adotados, no estudo de Boaventura sobre Pasárgada (SANTOS, 1988a, p. 69-70).

1.4 Os elementos estruturais do Direito, enquanto fato social: retórica, burocracia e violência

Seguindo na linha da construção de uma teoria jurídica capaz de contemplar todas as formas que o fenômeno jurídico assume, no contexto das sociedades contemporâneas, nas quais predomina o chamado *capitalismo desorganizado*, Boaventura identifica os elementos básicos, componentes das estruturas jurídicas, cuja análise, especialmente à vista do caso de Pasárgada, será objeto da presente seção. Tomados separadamente, nenhum desses elementos é próprio da juridicidade capitalista, comparecendo nas formações jurídicas pré-capitalistas. O que seria característico do Direito das sociedades capitalistas são as complexas articulações estruturais entre esses elementos, algumas delas tipificadas por Boaventura (SANTOS, 1982, p. 13).

O primeiro desses elementos, a **retórica**, consiste na produção de persuasão e adesão voluntária, por meio do potencial argumentativo. O segundo elemento, a **burocracia**, baseia-se na imposição arbitrária através da mobilização de regras formais gerais, de procedimentos hierarquizados e do conhecimento profissional, exprimindo-se na constituição e operação de determinados aparelhos burocráticos. O terceiro e último elemento, a **violência**, também identificada como **coerção**, consiste no uso da força física ou na ameaça de fazê-lo (SANTOS, 1982, p. 12-13). *"Por instrumentos de coerção entende-se o conjunto dos meios de violência que podem ser legitimamente acionados para impor e fazer cumprir as determinações jurídicas obrigatórias"* (SANTOS, 1988a, p. 53). A produção jurídica do Estado contemporâneo tem ao seu serviço *"um poderoso e complexo aparelho coercitivo detentor do monopólio da violência legítima"*, que envolve várias forças policiais, paramilitares, militarizadas (incluindo as próprias forças armadas) e as instituições do sistema prisional (SANTOS, 1988a, p. 54). Uma das características principais desse aparelho – também observável no caso de determinados organismos não estatais – reside em que *"sua eficiência não resulta apenas das medidas efetivamente acionadas mas também da simples ameaça de acionamento, isto é, do discurso da violência que nuns casos é verbal, noutros resulta tão só da presença demonstrativa (agressivamente silenciosa e silenciante) dos artefatos da violência legal"* (SANTOS, 1988a, p. 54).

Conforme dito acima, Boaventura reconhece algumas espécies tipificadas de articulação, ou de correlações, entre os elementos estruturais – que nomeia *covariação quantitativa*, *combinação geopolítica* e *interpenetração qualitativa*, os quais comparecem em diversos momentos de sua obra (SANTOS, 1984; 1988a; 1990) –, a partir do que constrói hipóteses gerais (cf. SANTOS, 1982, p. 14-16), que configuram o que chama de *modos de juridicidade*, noção que explica da seguinte maneira:

> *O mesmo direito na mesma formação social desdobra-se em diferentes modos de juridicidade, tantos quantas as combinações e articulações estruturais entre os seus componentes elementares. As distinções entre os vários campos jurídicos (por exemplo,* [...] *o direito urbano) assentam nas diferenças entre os modos de juridicidade que lhes correspondem* (SANTOS, 1984, p. 20).

No âmbito da *covariação quantitativa*, são propostas as seguintes hipóteses:

- quanto maior o nível de institucionalização burocrática, menor o espaço retórico da estrutura jurídica e vice-versa;

- quanto mais poderosos os instrumentos de violência ao serviço da produção jurídica, menor o espaço retórico e vice-versa;
- no Estado capitalista, burocracia e violência se desenvolvem na mesma direção, o que explica a ilusão de que esse é menos violento do que as formações políticas anteriores, ilusão que serve de fundamento à teoria política liberal;
- em suma, *“a amplitude do espaço retórico do discurso jurídico varia na razão inversa do nível de institucionalização da função jurídica e do poder dos instrumentos de coerção ao serviço da produção jurídica”* (SANTOS, 1990, p. 18).

Já no âmbito da *combinação geopolítica*, as hipóteses são:

- o Estado capitalista concentra seus mecanismos de dominação legal nas áreas que constituem o núcleo central da dominação política, áreas em que a distinção entre Estado e não Estado é claramente realizada (*Superestado* ou *Estado concentrado*), e em que a burocracia e a violência tendem a estar mais presentes;
- nas áreas periféricas da dominação política, o Estado recorre a meios mais difusos de dominação legal, sendo, aí, mais tênue a distinção entre Estado e não Estado (*Subestado* ou *Estado diluído*), tendendo a retórica a estar mais presente.

Por fim, no âmbito da chamada *interpenetração qualitativa*, sugere o autor que:

- as estruturas jurídicas possuem a capacidade de se interpenetrarem, isto é, de se reproduzirem em outra – e nos termos de outra – estrutura, dela diferenciada;
- o desenvolvimento da legalidade capitalista, nos últimos 200 anos, caracteriza-se não somente pela redução progressiva da retórica, em termos quantitativos, ficando relegada à periferia da dominação jurídica, mas sobretudo por ter sido interna e qualitativamente penetrada – ou infiltrada, ou contaminada – pelas estruturas dominantes da violência e da burocracia (SANTOS, 1982, p. 16-17).

Tais articulações são relevantes, no sentido de evidenciar as inúmeras fragmentações, ou diferentes modos de juridicidade, existentes no interior das formas jurídicas, quer da forma estatal, quer do Direito de Pasárgada, quer de

outras, de que se possa cogitar. Essas articulações se concretizam de maneira variada, conforme a área central ou periférica da dominação jurídico-política, o grau de legitimação social do Estado e as correlações de força entre os segmentos sociais e os postulados culturais dominantes. Estabelece-se, assim, uma hierarquia, ou uma distribuição assimétrica, da dominação jurídica, no universo das relações sociais. Boaventura considera, ainda, que, do ponto de vista analítico, as correlações no âmbito da *interpenetração qualitativa* são aquelas mais ricas, porém as menos estudadas, uma vez que envolvem a análise de complexos processos qualitativos, bem como se refere a um movimento estrutural detectável, somente em longos períodos históricos (SANTOS, 1982, p. 15-16).

No caso do Direito de Pasárgada, Boaventura afirma ter verificado um conteúdo retórico mais amplo do que no caso do Direito estatal, constituindo um espaço no qual se recorre intensa e complexamente à retórica. No discurso jurídico *pasargadiano*, seriam dominantes os *topoi* do equilíbrio ou justeza, da cooperação e do bom vizinho, os três marcados por uma acentuada característica ética (SANTOS, 1988a, p. 20). Trata-se de uma característica contrastante, em relação ao discurso jurídico estatal, que se caracterizaria pelo fato de sua severidade, com relação aos aspectos formais, e sua indulgência com o conteúdo ético do Direito (SANTOS, 1988a, p. 46). Quanto a esse aspecto, consideramos que cabe uma atualização da colocação de Boaventura, na medida em que estaria em curso uma transição, no âmbito do Direito estatal brasileiro, no sentido de conferir importância crescente à diretriz que preconiza a eticidade como fundamento das normas civis, a partir do que se constitui o princípio da boa-fé objetiva (MARTINS-COSTA, 2002, p. 130-160 e 188-221).

De maneira geral, o **discurso retórico** dominante em Pasárgada (que Boaventura, a certa altura, compara ao discurso *bíblico*, dado o seu recurso a imagens figurativas, emotivas, não cognitivas) guardaria uma série de oposições em face do **discurso lógico-sistemático** (comparado ao discurso *homérico*, dado o seu ritualismo), predominante no Direito estatal (SANTOS, 1988a, p. 23). Assim, o discurso estatal teria logrado extremo desenvolvimento tecnológico e profissionalização de sua linguagem, assentando-se em recusa militante do senso comum vulgar, ao contrário do que se observaria em Pasárgada, cujo discurso seria bem próximo da linguagem comum e de sua lógica interna, apresentando pouca racionalização formal (SANTOS, 1988a, p. 28 e 30). A fim de evidenciar esse

contraste, Boaventura reúne um variado rol de instrumentos retóricos utilizados em Pasárgada, que funcionam como *"lubrificantes do discurso"*, tais como provérbios, máximas, referências bíblicas, clichês, slogans, índices, sinais. Por outro lado, recorda que, no âmbito do Direito estatal, até o movimento da codificação (século XIX), os provérbios, aforismos e máximas foram considerados elementos constitutivos da prática judicial oficial e estudados como tal – constando, na Alemanha, a existência de obra clássica a esse respeito, de autoria de Gustav Radbruch –, sendo banidos a partir de então (SANTOS, 1988a, p. 23-24).

Uma das resultantes do contraste, acima aludido, seria que o discurso jurídico de Pasárgada mostra-se mais aberto e permeável às influências de discursos afins, sendo *"investido de uma tonalidade ético-social que impede a cada momento a autonomização ou insularização de sua dimensão jurídica"*, em síntese, *"a estrutura tópico-retórica do discurso transforma-se num antídoto eficaz do legalismo"* (SANTOS, 1988a, p. 25). Ele exibiria uma permanente possibilidade do acidente total, do regresso ao zero, do recomeçar de novo. Isto é, o processo pelo qual, através das suas instituições, a intervenção jurídica progride não é, de modo nenhum, irreversível, no sentido de que não se estabelecem situações cristalizadas, tais como uma espécie de *preclusão* de prazos para se realizar algum ato, de *prescrição* de uma dada pretensão, ou de uma decisão *transitada em julgado*, da qual não caiba mais qualquer espécie de recurso ou rediscussão. Em suma,

> *os mesmos fatos podem voltar a ser objeto de decisão se houver razões substanciais para tal, e o fato de ter passado um longo período de tempo (nunca determinado com precisão) sobre a prática de certos atos nunca é motivo, por si só, para o acionamento automático do mecanismo de prescrição.* (SANTOS, 1988a, p. 25)

Não obstante esse contraste relativo ao recurso ao senso comum ou a um discurso tecnificado, Boaventura detecta que esse não é de molde a impedir que, no discurso pasargadiano, por vezes, seja utilizada uma linguagem técnica, *"que, semelhante às formas e processos, foi copiada seletiva e inovadoramente da linguagem técnica do direito estatal"* (SANTOS, 1988a, p. 34). A retórica calcada no senso comum não excluiria, de modo algum, *"que, no decurso da discussão do caso, não se façam freqüentes referências às leis do direito do asfalto",* as quais, embora isto não constitua condição necessária da decisão tomada pela associação de moradores, não se reduzem a menções arbitrárias ou inúteis (SANTOS, 1988a, p. 19). Um dos exemplos dados pelo autor, nesse sentido, é o da categoria

benfeitoria – utilizada para designar as moradias com exclusão do terreno, isto é, refere-se apenas às construções que são acrescidas a certo terreno –, usada em sentido não inteiramente harmonizado daquele que possui no Direito estatal – para o qual, nesse mesmo caso, seria mais apropriado falar-se em *acessão* do que em *benfeitoria*. Um dos possíveis sentidos dessa utilização seria o de dramatizar uma relativa oficialidade e alteridade normativa. Nesse caso, a força ou poder do discurso não resultaria de seu conteúdo específico, mas do fato de ser um discurso com os símbolos próprios de um discurso jurídico "oficial", caso em que observamos a dimensão da persuasão ser contaminada pela da coerção, porém ainda sob a dominância da primeira (SANTOS, 1988a, p. 42-43).

Conforme as hipóteses aludidas acima, o recurso à terminologia estatal, no discurso jurídico de Pasárgada, ajudaria a preencher a carência de instrumentos de coerção à disposição de seus agentes jurídicos, especialmente a associação de moradores, à qual restariam poucos instrumentos, além da conciliação e da mediação, a fim de resolver conflitos entre os moradores. Os instrumentos de coerção em Pasárgada são muito incipientes e de fato quase inexistentes, reduzindo-se a formas de pressão mais ou menos difusas e fluidas – *"familiares próximas da ação direta"* –, que visam tornar progressivamente intolerável a manutenção das transgressões à ordem local, não sendo determinante o papel da associação para acioná-los (SANTOS, 1988a, p. 55). A chamada *ação direta* é um fenômeno cuja presença em Pasárgada foi registrada por Boaventura, que noticia o seguinte a esse respeito:

> *O povoado cresceu muito e a qualidade das construções melhorou consideravelmente, de tal modo que na segunda metade da década de 1940 eram já freqüentes os conflitos envolvendo a propriedade e a posse da terra. Quando se pergunta aos moradores mais antigos a maneira como tais conflitos eram resolvidos naquela época, eles respondiam invariavelmente: 'violência, a lei do mais forte'. (...) Quando se procura obter informações com base num paralelo entre o modo como os conflitos eram resolvidos naquele tempo e como são tratados agora, é freqüente obter-se uma resposta deste teor: 'agora é diferente. Agora as questões são tratadas em paz e tenta-se decidir de acordo com a justiça. Naquela época eram resolvidas com facas e revólveres'.* (SANTOS, 1999, p. 89-90)

Boaventura suspeita que tal percepção contenha certa distorção, uma vez que verificou não ser verdade que todos os conflitos eram resolvidos pacificamente, ao tempo de sua observação, quer em relação à Pasárgada, quer em relação à sociedade brasileira, de maneira geral. No entanto, com base nas informações de

que então dispunha, entendia que o tratamento pacífico seria mais elevado ao tempo de sua observação, do que 20 ou 30 anos antes. Por outro lado, admite a hipótese de que a solução de conflitos tende a adquirir aspecto repressivo, nos casos que envolvam partes com poder estruturalmente diferente, estando ausente um poder coercitivo superior, capaz de neutralizar as diferenças entre as partes (SANTOS, 1990, p. 27).

O discurso da legalidade em Pasárgada pode também ser visto como mera sugestão de que, na hipótese de o caso ser levado às vias estatais, a solução seria a mesma daquela indicada pela associação, ou até mais grave, ou mais custosa, para a parte recalcitrante. Com ele, busca-se uma decisão que seja aceitável pelas partes e pelos vizinhos que acompanhem o caso, ou que, mesmo não sendo aceita, possua uma carga de persuasão para estigmatizar os recalcitrantes, contribuindo no sentido de criar uma *"atmosfera de oficialidade e de normatividade"*, isto é, uma retórica institucional que reforça os objetivos propriamente retóricos (SANTOS, 1999, p. 19). Em síntese, Boaventura afirma que o principal instrumento de coerção em Pasárgada consiste nas ameaças, isto é, no *discurso da violência.* Essas, porém, jamais se concretizam, configurando um *topos de intimidação*, uma relevante parte integrante do Direito de Pasárgada, acionada nos casos em que falha o recurso ao topos da cooperação. Ou seja, explora-se a todo custo a *lógica do razoável*, antes de passar à *lógica do irrazoável* (SANTOS, 1988a, p. 55-56).

No tocante à presença do elemento violência, na composição do Direito de Pasárgada, cabe registrar que, na obra de Boaventura, são muito ligeiras as referências à presença de bocas de fumo em favelas e às repercussões de sua presença e operação sobre a juridicidade comunitária, uma questão que se tornou inescapável, a partir da década de 1990, sobretudo no caso da Cidade do Rio de Janeiro. Ao tempo da pesquisa de campo realizada por Boaventura, sabe-se que era pequena a interferência dessa organização na sociabilidade e nas dinâmicas associativas internas à favela. Já em suas obras mais recentes, Boaventura alude a algumas formas daquilo que designa como *fascismo social*, com algumas considerações que nos parecem aplicar-se, dentre vários outros casos, às bocas de fumo e às relações que estabelecem com o estado e com os moradores das favelas (SANTOS, 2003, p. 20-24). O fascismo social seria um produto da sociedade e não do estado, que diante dele se comporta como testemunha complacente ou como culpado ativo. Numa de suas formas – o *fascismo do apartheid social* –, ocorreria

um processo de segregação social, que dividiria a cidade em zonas selvagens e zonas civilizadas, o que engendraria um padrão diferenciado da ação do Estado, que atuaria nas zonas selvagens *"sem a menor consideração, nem sequer na aparência, pelo Estado de Direito"* (SANTOS, 2003, p. 21). De outro lado, no *fascismo para-estatal*, atores sociais poderosos, atuando com a cumplicidade do estado, usurpariam suas prerrogativas de regulação e coerção social, de modo a neutralizar ou a complementar o controle estatal. Por fim, alude, ainda, ao *fascismo territorial*, em que atores sociais, armados e dotados de capital avultado, disputam o controle sobre os territórios em que atuam ou aí neutralizam o controle do Estado, cooptando ou coagindo as instituições estatais e exercendo regulação social sobre os habitantes desse território, sem a participação deles ou contrariamente aos seus interesses, constituindo enclaves territoriais fechados a uma intervenção estatal autônoma.

Passando-se ao terceiro e último dos elementos estruturais, a institucionalização burocrática em Pasárgada também é avaliada, por Boaventura, como embrionária. Invocando as lições de Max Weber acerca do tipo institucional ideal, Boaventura relaciona alguns requisitos para que se considere plenamente institucionalizado o exercício do controle jurídico, dando origem a um aparelho burocrático (SANTOS, 1988a, p. 49):

- divisão interna e externa do trabalho jurídico;
- consequente tendência à profissionalização;
- hierarquização técnica e social do exercício de tarefas;
- atuação padronizada e impessoal, sujeita a critérios específicos de competência e a normas de racionalidade sistêmica.

As características das agências de controle jurídico em Pasárgada, em especial a Associação de Moradores, afastam-se dessa tipificação ideal. No domínio da prevenção de litígios, inexiste divisão nítida entre as funções de presidente e as de secretário da associação. O presidente é agente privilegiado do discurso jurídico e domina o discurso que se centra na associação, porém esse também pode ser usado – e muitas vezes efetivamente é – pelas partes e pelos demais participantes da discussão de um determinado caso (SANTOS, 1988a, p. 20). As normas, na medida em que são objeto de negociação e argumentação, não estão sujeitas a critérios rigidamente aplicados. A padronização existente é sempre determinada pela lógica tópica e não significa dotar o modelo de intervenção da

associação de um caráter impessoal, o que *“colidiria com o princípio de interação social numa sociedade dominada por relações primárias de face a face”* (SANTOS, 1988a, p. 53).

Diante desse quadro de institucionalização incipiente, e do desafio de compreendê-lo, Boaventura critica a idéia de que os sistemas jurídicos evoluiriam linearmente, sempre no sentido de formas de mais elevada institucionalização e maior poder dos instrumentos de coerção, idéia que acusa ter servido de suporte ideológico às teorias burguesas da modernização e às teorias funcionalistas do Direito e do desenvolvimento social (SANTOS, 1988a, p. 61). Por outro lado, preocupa-lhe uma série de sinais – destaque aos símbolos estatais, uso de linguagem técnica e de formulários e formalidades bastante assemelhadas às estatais –, que estariam a indicar que as agências jurídicas de Pasárgada estariam renunciando ao seu estatuto de alteridade, em relação às agências estatais, assumindo a mesma lógica de atuação dessas, deixando-se colonizar inteiramente por elas e, logo, descaracterizando-se (SANTOS, 1990, p. 29).

À vista desses fatores, Boaventura concebe a existência de *“necessidades argumentativas do discurso jurídico de Pasárgada”* (SANTOS, 1988a, p. 22-23), apontando três principais razões para a existência delas:

1. As partes integrantes das relações jurídicas estão envolvidas em relações que Boaventura denomina *“multiplexas”*, isto é, relações em que se justapõem múltiplos vínculos, ao contrário das relações com estranhos, de vínculo único (ou *“uniplexas”*).[16]
2. Na argumentação, não se promove a separação entre o conflito (ou objeto) processado e o conflito real, que domina a estrutura processual do Direito estatal capitalista, responsável pela *“superficialização da conflitualidade social na sua expressão jurídica”*; vide a célebre máxima processual, segundo a qual, *“o que não está nos autos, não existe”*. Mais adiante o autor reconhece que essa separação não é inteiramente eliminada em Pasárgada (SANTOS, 1988a, p. 27).
3. A precariedade do aparelho coercitivo disponível em Pasárgada faz com que sua legalidade se assente na cooperação. A mediação aumenta a possibilidade de ocorrência da cooperação e de sua acumulação.

---

[16] O autor cita pesquisador norte-americano que propôs a hipótese de uma relação direta (ou covariação idêntica) entre recurso à intervenção da polícia, diante de um litígio, e vínculos reduzidos entre os participantes.

1.5 As diversas formas de juridicidade: uma teoria geral a respeito das diversas expressões da pluralidade do Direito

Na presente seção, desejamos sistematizar um conjunto de informações relativas às diversas expressões objetivas da pluralidade do Direito, a fim de transmitir uma notícia sobre as diversas formas jurídicas reconhecidas pela teoria, especialmente por Boaventura, que se sucederam nas distintas circunstâncias espaço-temporais do Direito moderno. Faremos isso, privilegiando o caso do Direito de Pasárgada – a expressão que nos interessa mais particularmente.

Com base em autores citados por Boaventura, pode-se afirmar que a pluralidade constitui, possivelmente, a característica mais marcante da tradição jurídica ocidental, encontrada desde a sociedade feudal, que seria marcada por uma situação extrema de pluralidade jurídica (SANTOS, 2001, p. 121). Ele se vale das assertivas de Max Weber, relativas às formas históricas de criação de ordens jurídicas, nas quais se distingue entre sistemas ditos **egocêntricos** – Direito pessoal (que seguia os indivíduos onde quer que fossem, a exemplo do *jus civile* e do *jus gentium*), particularista (de grupos sociais determinados conforme nascimento, religião, etnia, ocupação etc), subjetivista, de baixa distinção entre fatos e normas jurídicas, maior expertise na fixação daqueles e produção de uma justiça factual – e sistemas **geocêntricos** – a *lex terrae,* o direito objetivo do estado, aplicável a todos os indivíduos (a despeito de quem sejam) e situações em seu território, que radicaliza na distinção entre fatos e normas, concentrando sua atenção na fixação dessas, reduzindo os fatos a meros diagramas da realidade, uma vez subsumidos às normas jurídicas (SANTOS, 1996, p. 267-269). O *status* de predominância do Direito geocêntrico, preconizado nas revoluções da modernidade, não pode ser considerado definitivo, historicamente, já que a cada momento emergem novos particularismos jurídicos, sendo atual e crescente a tensão entre essas aludidas formas jurídicas gerais. Na própria obra de Weber comparece o reconhecimento de que, mesmo na sociedade moderna, subsistem formas de Direito pessoal e particularístico, porém, diversamente do que ocorria na sociedade antiga, *"essas formas fundam-se, exclusivamente, em razões técnicas ou econômicas e só vigoram nos estritos limites que lhes são fixados pelo direito estatal"* (SANTOS, 1996, p. 267).

O interesse na questão da pluralidade jurídica encontra campo fértil no contexto dos processos coloniais, em que, num espaço arbitrariamente unificado como colônia, coexistiam o Direito do Estado colonizador e os Direitos tradicionais dos colonizados, o que foi fonte ora de conflitos, ora de movimentos de acomodação. Em alguns casos, essa pluralidade não foi reprimida pelo Direito colonial dominante, mas, ao contrário, chegou a contar com a cobertura institucional desse, o que suscitou questões inéditas para a aplicação do Direito e para a ciência prática que a servia. Boaventura exemplifica essa dinâmica com a instituição da *indirect rule,* no colonialismo inglês (SANTOS, 1988a, p. 73), noticiando, ainda, que, nas colônias britânicas, verificaram-se experiências em que o Direito tradicional das sociedades dominadas foi passado a escrito, para efeitos científicos e administrativos, passando assim a ter força de lei. Esse movimento, designado *Restatement* ou ainda *"processo de institucionalização dupla"*, muito contribuiu para os propósitos colonizadores de constituição de um sistema jurídico centralizado, especializado e profissionalizado (SANTOS, 1988a, p. 64). Já em outros casos, como o do colonialismo português, a pluralidade ocorreu à revelia das concepções jurídico-políticas do colonizador. Em ambos esses casos, o conhecimento da pluralidade *"tornou-se indispensável para assegurar a pacificação das colônias através de uma gestão racional dos recursos coloniais"* (SANTOS, 1988a, p. 74). Assim, a formação das sociedades coloniais estaria largamente marcada pela pluralidade jurídica, uma vez que através das imposições próprias das relações coloniais, e mesmo das pós-coloniais, exportaram-se sistemas jurídicos completos dos Estados centrais aos periféricos. Porém, *"o direito ocidental moderno compartilhou o campo jurídico oficial com outras tradições jurídicas locais, sendo dominante apenas nas áreas consideradas mais importantes pelas elites políticas, como as interações entre funcionários estatais e o mundo dos negócios"* (SANTOS, 2001, p. 177).

A distinção entre áreas centrais e periféricas da dominação jurídica constitui um dos recursos conceituais relevantes, no tratamento teórico do fenômeno da pluralidade. Nele concebemos uma certa espacialização do Direito – ou, nas palavras de Boaventura, uma certa cartografia jurídica –, na qual:

> *o capital jurídico de uma dada forma de direito não se distribui igualmente pelo espaço jurídico dessa. Tende a concentrar-se nas regiões centrais, pois aí que é mais rentável. Nessas regiões, o espaço é mapeado com mais detalhes e absorve mais recursos*

> *institucionais, tais como tribunais e profissionais de direito, e mais recursos simbólicos, como sejam os tratados dos juristas e a ideologia e cultura dominantes.* (SANTOS, 1996, p. 266)

A título de exemplo, para o Direito estatal moderno a instituição dos contratos ocupa um lugar central, constituindo *"um fato fundador, um superfato ou uma supermetáfora"* (id., ibid.), base de uma perspectiva que se espraia por diversos subcampos jurídicos, marcando a própria concepção da origem do poder do Estado (o *contrato social* ou o *pacto político* fundamental), passando pelo Direito privado e chegando às diversas searas do Direito público (administrativo e criminal, por exemplo). Já para o Direito local das favelas, *"a terra e a habitação e os conflitos que a seu respeito se suscitam constituem o centro do espaço jurídico"* (id., ibid.). Mesmo que a Associação de Moradores de uma favela se aventure, excepcionalmente, a tratar de questões criminais, familiares ou de ordem pública, procura sempre uma conexão entre essas e aquelas, que seriam centrais em seu campo, bem como aplica na administração dessas últimas a competência e a tecnologia adquiridas no trato das primeiras. O mapeamento jurídico da realidade social tende a se tornar mais distorcido, à medida que se caminha do centro para a periferia do espaço jurídico. As regiões periféricas seriam também aquelas em que *"é mais densa a interpenetração entre as várias formas de direito que convergem na regulação da ação social"* (SANTOS, 1996, p. 267), ponto que retomaremos na seção seguinte.

Além da situação colonial, a pluralidade jurídica tem se verificado em outros contextos sociológicos distintos. Na obra de Boaventura, no primeiro momento de sua teorização a respeito desse fenômeno, são identificadas as seguintes tipologias ou situações ***clássicas*** de pluralidade, oriundas de contextos não estritamente coloniais (SANTOS, 1988a, 74-75):

I. países com tradições culturais não européias, que adotam o Direito europeu como instrumento de modernização e de consolidação do poder do Estado – por exemplo, nos casos de Turquia, Tailândia e Etiópia, em que o Direito tradicional não foi eliminado pelo novo Direito estatal, continuando a ser utilizado pela maioria da população;

II. sociedades que passaram por revoluções sociais, nas quais o Direito tradicional foi proscrito pelo Direito revolucionário, entrando em conflito com esse – por exemplo, os países da Ásia Central, onde

houve a revolução islâmica, e países que vieram a formar a União Soviética;

III. populações autóctones, "nativas" ou "indígenas", submetidas ao Direito do Estado-nação, com a permissão, expressa ou tácita, de continuarem a seguir seu Direito tradicional em certos domínios – por exemplo, no caso de inúmeros países do continente americano, da Nova Zelândia e da Austrália.[17]

Algumas situações de pluralidade, acima relacionadas, são reconhecidas pelo Direito dominante, outras não, esclarecendo Boaventura que *"o reconhecimento jurídico deste por parte do direito dominante não é determinante para a conceitualização da situação como de pluralismo jurídico; é-o, no entanto, para a configuração concreta desta, razão porque deve ele próprio ser objeto de análise sociológica"* (SANTOS, 1988a, p. 78). Todas essas expressões de pluralidade têm lugar em sociedades heterogêneas, de modo a determinar uma reformulação do conceito de pluralidade jurídica, a fim de repensá-lo, no contexto das sociedades pós-coloniais contemporâneas, o que caminharia *pari passu* com a ampliação do próprio conceito de Direito:

> *A análise detalhada dessas situações revela a conveniência de ampliar o conceito de pluralismo jurídico, de modo a cobrir situações suscetíveis de ocorrer em sociedades cuja homogeneidade é sempre precária porque definida em termos classistas; isto é, nas sociedades capitalistas. Nestas sociedades, a 'homogeneidade' é, em cada momento histórico, o produto concreto das lutas de classes e esconde contradições interclassistas, mas também intraclassistas (...), lutas estas em que o direito ocupa, de múltiplas formas, o centro político das contradições.* (SANTOS, 1988a, p. 76-78)

Assim, nas sociedades contemporâneas, a pluralidade jurídica teria lugar:

> *sempre que as contradições se condensam na criação de espaços sociais, mais ou menos segregados, no seio dos quais se geram litígios ou disputas processados com base em recursos normativos e institucionais internos. (...) Em geral, tendem a configurar situações de menor consolidação (e por vezes de mais curta duração) quando confrontadas com as que compõem os contextos de pluralismo jurídico anteriormente mencionados.* (SANTOS, 1988a, p. 76)

Constituiriam referências empíricas, apontadas expressamente por Boaventura, dessa pluralidade jurídica, típica das sociedades contemporâneas, denominadas de situações ***emergentes*** de pluralidade jurídica:

---

[17] Com base em autores como Marcelo Neves, poderíamos incluir nessa listagem, o pluralismo jurídico característico da ordem feudal, marcado pela coexistência de diversas ordens locais particulares, além do poder papal e de sua ordem canônica, com pretensões à universalização (NEVES, 2003, p. 261).

a. os sovietes de operários e soldados na Rússia, dos meses que antecederam a Revolução de Outubro de 1917, que abriu um espaço político-jurídico alternativo ao Direito estatal burguês;

b. experiências de justiça popular em Portugal, em Cabo Verde e em Angola, na década de 1970, numa fase de intensa agudização da luta de classes;

c. espaço jurídico consuetudinário, criado pelos comerciantes americanos, à revelia das normas civis e mercantis, a fim de facilitar os negócios e diminuir seus custos;

d. tribunais de vizinhos que funcionaram, sem sancionamento legal, nas favelas de Santiago do Chile, durante o governo da Unidade Popular, liderado por Salvador Allende (1970-1973);

e. o Direito das favelas, no caso brasileiro.

Consideramos que a elaboração teórica da pluralidade jurídica, na obra de Boaventura, sofre uma sensível guinada em obras posteriores àquelas que gravitam em torno de sua tese original, elaborada na década de 1970 (seria o caso de SANTOS 1990; 2001; 2004). Nesse que consideramos o segundo momento fundamental de sua obra a respeito do Direito, ele passa a classificar as formas de juridicidade segundo aquilo que designa de **espaços sociais estruturais** (ou **espaços estruturais da ação social**)[18], isto é, contextos espaço-temporais, em que as relações sociais, que eles constituem, condicionam decisivamente todas as demais que se estabelecem na sociedade, os quais engendrariam distintas formas de poder e, consequentemente, distintas formas de juridicidade, correspondentes jurídicos de relações políticas:

> *Enquanto formações de poder, as sociedades capitalistas são constituídas por seis formas de poder, e enquanto formações jurídicas, por seis formas de direito. (...) apenas uma dessas seis formas é oficialmente reconhecida como direito (direito estatal) e só uma das seis formas de poder é reconhecida como poder político (a dominação).* (SANTOS, 2001, p. 314)

Boaventura propõe a seguinte associação entre formas de poder político e formas de juridicidade:

---

[18] A princípio, ele identifica quatro espaços ditos estruturais (SANTOS, 1990, p. 32), passando, posteriormente, a conceber seis (SANTOS, 2001, p. 292-301; 2004, p. 26).

Tabela 1 – Formas de Poder Político e Formas Jurídicas

FORMAS OU MODOS DE PRODUÇÃO DO PODER POLÍTICO	FORMAS JURÍDICAS CORRESPONDENTES
Patriarcado	Direito Doméstico
Exploração	Direito da Produção
Fetichismo das mercadorias	Direito da Troca
Troca desigual	Direito da Comunidade
Dominação	Direito Estatal
Diferenciação desigual	Direito Sistêmico

Embora proponha essa correlação, Boaventura esclarece que as diferentes formas de poder, de Direito e de conhecimento existentes – embora, na prática social, formem constelações – são estruturalmente autônomas, no sentido de diferenciadas entre si, ou seja, o caráter jurídico e político das relações sociais, em cada um dos espaços estruturais, não é o mesmo (SANTOS, 2001, p. 326). De outro lado, seria comum a todos os campos da coluna da esquerda terem natureza política, o que não é atributo de nenhuma delas em separado, mas antes o efeito conjunto das articulações entre todos.

Dentre as seis formas jurídicas básicas, hoje reconhecidas por Boaventura, tocam mais de perto à presente tese aquelas referentes ao que designa como *Direito da comunidade* (que abrange o Direito de Pasárgada) e ao *Direito estatal*, sobre os quais procuramos recuperar a elaboração teórica de Boaventura a seu respeito.

O Direito da comunidade constituiria uma das formas jurídicas mais complexas, cobrindo situações extremamente diversas, dentro daquilo que o autor designa de *espaço da comunidade* (SANTOS, 2001, p. 298). É um Direito que pode ser invocado tanto por grupos hegemônicos quanto por grupos oprimidos, logo, pode legitimar e reforçar *identidades imperiais agressivas* ou *identidades defensivas subalternas*. Pode, ainda, surgir de assimetrias de poder, fixas e irreconciliáveis, ou, ao contrário, regular campos sociais em que essas assimetrias quase não existem ou são meramente circunstanciais. Assim, quando invocado por grupos de identidade hegemônica, conseguem converter o Direito da comunidade em Direito

nacional estatal, tal como teria ocorrido no Estado islâmico. Já quando invocado por grupos de excluídos, é um Direito de grande impacto na vida dessas pessoas, porém com relações contraditórias com o Direito estatal, tal como ocorre no caso da Índia. Nesse segundo caso – grupos de identidade subalterna –, ganham destaque, na reflexão do autor, os casos do *Direito de Pasárgada* – ou Direito das favelas – e do Direito dos povos indígenas, objeto de análises aprofundadas. Trata-se de dois exemplos de Direito da comunidade, que guardam entre si *"flagrantes diferenças"* (SANTOS, 2001, p. 299), conforme expressamente reconhecido pelo autor, existindo diversas constelações de juridicidade com o Direito estatal, em cada um desses dois casos:

> *enquanto em Pasárgada o exercício precário de autogoverno é um produto da exclusão jurídica oficial e depende da manutenção dessa situação, no caso dos povos indígenas a luta pela autodeterminação é uma luta por um reconhecimento jurídico oficial por parte do direito constitucional do Estado (plurinacional) e do direito internacional.* (id., ibid.)

Como já afirmamos, nas sociedades coloniais e pós-coloniais, observa-se a presença do Direito "primitivo, tradicional, costumeiro, nativo ou autóctone", em face do Direito colonial. O contraste entre esses oferece algumas semelhanças com o contraste verificado entre o Direito de Pasárgada e o estatal. No entanto, dadas as profundas distinções em termos de condições materiais de existência, produção e reprodução, o Direito de Pasárgada não é um direito *tradicional*, no mesmo sentido que o são os Direitos africanos, de suas microssociedades rurais, ou os Direitos indígenas, no caso latino-americano (SANTOS, 1988a, p. 57-59).

Por outro lado, em que pesem as diferenças, ambos possuiriam em comum o fato de *"a construção de uma juridicidade alternativa nascer de uma diferenciação desigual que os definiu como grupo de excluídos"*. Nesse caso, o Direito da comunidade atua como fator que *"visa reduzir essa exclusão, criando ou recriando uma identidade alternativa, mesmo que subalterna"* (SANTOS, 2001, p. 299).

Abrindo um pequeno parêntesis na reflexão trazida pelos últimos parágrafos, entendemos que, a título de uma retomada, rediscussão ou reapropriação da teoria sociojurídica de Boaventura, no contexto do caso brasileiro contemporâneo, caberia indagar o seguinte: 1) Até que ponto persiste a situação de "exclusão jurídica oficial", a que ele alude? 2) As transformações na posição das favelas no ordenamento jurídico oficial trouxeram que espécie de impactos, com relação ao Direito de Pasárgada? 3) Um maior nível de (à falta de melhor termo) *inclusão jurídica* no

quadro oficial teria determinado o desaparecimento, decadência ou refluxo do Direito de Pasárgada, tal como Boaventura parece sugerir? 4) Pode-se afirmar que o Direito de Pasárgada tenha por *telos* a redução da exclusão jurídica dos segmentos subalternos? São questões que serão retomadas, quando da discussão de nossa própria pesquisa empírica e das considerações finais da tese.

Segundo Boaventura, o Direito da comunidade e as suas correlativas formas de solidariedade horizontal estariam sendo reativadas, nas últimas décadas, no contexto do capitalismo desorganizado. Isso porque a retração do Estado traduziu-se, também, no apelo ao reforço das redes tradicionais de solidariedade, reciprocidade e auxílio mútuo, como forma de recuperar a autonomia coletiva, que perdera espaço sob o capitalismo organizado, uma vez que aí o Estado encarregara-se do provimento das redes de segurança individual (SANTOS, 2001, p. 156).

Já o *Direito territorial do Estado* (também designado por Boaventura por *Direito estatal*, ou *Direito do espaço da cidadania*) é, nas sociedades modernas, o Direito central, na maioria das ordens jurídicas, sendo qualificado como *forma cósmica de Direito*, enquanto todas as demais constituiriam *formas caósmicas* (SANTOS, 2001, p. 301).[19] Seu valor estratégico reside no poder do Estado, que o sustenta, *"um poder altamente organizado e especializado, movido por uma pretensão de monopólio e comandando vastos recursos em todos os componentes estruturais do direito (violência, burocracia e retórica)*" (SANTOS, 2001, p. 300). É aquele que, dentre todas as formas jurídicas, possui as seguintes peculiaridades, ou notas distintivas fundamentais (cf. SANTOS, 2001, p. 291 e ss.):

1. tende a estar mais difundido do que as outras formas jurídicas, nos diferentes campos sociais (ou espaços estruturais);
2. sua presença nas constelações concretas de juridicidades é muito irregular, isto é, o alcance e a natureza de sua presença variam bastante, conforme os campos sociais;
3. possui prioridade organizativa nas constelações de Direitos, dado que *"todas as outras formas de direito tendem a tornar a sua presença*

[19] Trata-se de uma distinção inspirada na obra de Foucault. O poder cósmico consistiria naquele poder centralizado, fisicamente localizado em instituições formais e hierarquicamente organizado; é o macropoder que encontra a sua realização mais completa no poder do Estado. O poder caósmico alude aos micropoderes, presentes na família, na escola, Igreja, clube etc; um poder sem centro, atomizado, móvel, múltiplo, sem localização específica (cf. SANTOS, 1982, p. 27).

garantida e a organizarem e maximizarem a sua própria intervenção e eficácia regulatória em redor dos limites, falhas e fraquezas do direito estatal" (SANTOS, 2001, p. 300);

4. ao contrário das outras formas de poder, funciona *"como se estivesse desincorporado de qualquer contexto específico, com uma mobilidade potencialmente infinita e uma enorme capacidade de disseminação nos mais diversos campos sociais"* (id., ibid.);
5. tende a superestimar, ou sobreestimar, suas capacidades regulatórias, prometendo mais do que aquilo que pode efetivamente oferecer e garantir;[20]
6. é a única forma de Direito autorreflexiva, isto é, a única que vê a si mesma como Direito;
7. tende a considerar o campo jurídico como exclusivamente seu, recusando-se a reconhecer que o seu funcionamento se integra em constelações de Direitos mais vastas: *"Ao longo dos últimos duzentos anos ele foi construído pelo liberalismo político e pela ciência jurídica como a única forma de direito existente na sociedade. Apesar de seu caráter arbitrário inicial, esta concepção, com o decorrer do tempo, foi invadindo o conhecimento de senso comum e instalou-se nos costumes jurídicos dos indivíduos e dos grupos sociais"* (SANTOS, 2001, p. 299);
8. é um campo jurídico extremamente diversificado, abrangendo uma multiplicidade de subcampos – cada um deles tendo um modo específico de se constelar com as outras formas jurídicas –, uma variedade de tipos de juridicidade, cada uma com caráter próprio,[21] e uma trajetória histórica específica (SANTOS, 2001, p. 301);
9. é a única forma de Direito capaz de pensar o campo jurídico, bem como os espaços estruturais, como uma totalidade integrada, ainda que se trate de uma totalidade ilusória (SANTOS, 2001, p. 300).

---

[20] Esta nota peculiar se relaciona diretamente às colocações de Boaventura a respeito das promessas não cumpridas da modernidade, incorporadas nas Constituições políticas modernas, e convertidas em direitos da cidadania, e que estão sendo literalmente abandonadas no contexto da pós-modernidade, sendo esta uma das questões de fundo que corta transversalmente as reflexões desse autor (especialmente SANTOS, 2001; 2004).

[21] Colocação que nos parece ser uma referência às chamadas *fontes formais do Direito*.

Dadas essas notas fundamentais, da força que elas adquiriram no senso comum teórico dos juristas (e, talvez, até mesmo dos cientistas sociais de todas as matrizes) e do firme enraizamento do Direito estatal, nas relações sociais concentradas à volta do espaço da cidadania, a concepção de diferentes modos de produção de Direitos e de diferentes constelações de Direitos, tal como proposta por Boaventura, embora lhe pareça aquela *“sociologicamente mais adequada e politicamente mais progressista”*, carrega permanentemente *“um pesado ônus da prova”*, a respeito de sua validade científica (SANTOS, 2001, p. 299). Dado o grau de enraizamento social do Direito estatal, em determinados espaços estruturais, sobretudo no caso das sociedades ocidentais centrais, desenvolve-se certo isomorfismo entre a forma jurídica estatal e aquelas não estatais, como ocorre no chamado Direito doméstico, definido por Boaventura como *“o conjunto de regras e padrões normativos e de mecanismos de resolução de litígios que resultam da (na) sedimentação das relações sociais no agregado doméstico”* (SANTOS, 2001, p. 292). Neste espaço, os Estados mais fortes teriam impregnado de tal modo, e tão longamente, o espaço doméstico, que suas regras e princípios anteriores foram significativamente alteradas, de acordo com o Direito territorial, produzindo um amplo ajuste, ou redução, da ordem doméstica à ordem preconizada pelo Estado. Ao longo dos últimos 200 anos, o Estado moderno teria gradualmente *“policiado as famílias”*, através de uma série de intervenções jurídicas e institucionais. *“O alcance dessas intervenções, associado à identificação positivista do direito com o direito estatal, conduziu à idéia de que o direito estatal da família é o único direito do espaço doméstico”* (SANTOS, 2001, p. 293). Porém, o que a teoria da pluralidade do Direito deseja tornar perceptível é que o Estado, ao intervir juridicamente em qualquer espaço social, jamais o faz sobre uma *tabula rasa*, na qual imprime sua juridicidade, mas envolve-se com as estruturas jurídicas existentes nesse espaço, em alguns casos preexistentes ao Direito estatal, *“num constante processo de interação, negociação, compromisso, conflito, reforço e neutralização mútuos”* (SANTOS, 2001, p. 293).

Na esteira da crise do Estado Providência, quando se atenuaram as pretensões de monopólio estatal sobre as relações jurídicas de diversos espaços, acusa-se o ressurgimento de manifestações de juridicidades subjacentes. No caso do espaço doméstico, registra-se um sentimento de vazio jurídico, posto que, retraindo-se o alcance e a intensidade da penetração do estado no espaço

doméstico, modificam-se as fronteiras e a combinação entre o *Direito estatal do agregado familiar* e o *Direito doméstico*, forjando a falsa aparência de desjuridicização ou desregulamentação do espaço doméstico, que, na verdade, pode e deve ser mais bem interpretada como *“a emergência de uma nova constelação de juridicidades em que o direito doméstico assume um papel mais forte do que anteriormente"* (SANTOS, 2001, p. 294). Por outro lado, lembra Boaventura que os recentes processos de desregulamentação têm se mostrado altamente seletivos, uma vez o enfraquecimento da regulação estatal, em certos campos, costuma ser acompanhado de seu fortalecimento, em outros (SANTOS, 2001, p. 161).

Transportando-se essa reflexão para o caso do Direito de Pasárgada, e fazendo-a a *contrario sensu*, diríamos que aquilo, que, recentemente, tem sido anunciado como “regulamentação das favelas” e como dotação de regras para um espaço, em princípio, visto como anômico, deve ser visto, antes, como uma tentativa de redefinir a constelação jurídica dessas regiões, a fim de que as normas estatais ganhem maior presença nesse meio, quiçá substituindo e derrogando o Direito da comunidade, tal como vigorava até então, na linha clássica da constituição do Estado moderno, cuja luta é no sentido de centralizar e monopolizar o poder de dizer o Direito.

Boaventura ressalta, em sua reflexão geral, as especificidades do quadro sociojurídico das sociedades da periferia e semiperiferia do sistema mundial. Por exemplo, nelas a intervenção jurídica do Estado no agregado doméstico, em relação aos países centrais, foi mais fraca, menos diversificada e menos isomórfica, o que resultou em que *“a absorção do direito doméstico pelo direito estatal da família foi menos credível”* (id., ibid.); absorção que não tem sido isenta de conflitos de juridicidades. Assim, o que via de regra é visto como uma discrepância entre *law in books* e *law in action* – a exemplo da persistência da subordinação da mulher, a despeito da legislação destinada a eliminar a discriminação sexual – é, na realidade, parte integrante do contínuo processo de luta e negociação entre formas distintas de juridicidade.

Observamos que, num ponto, o Direito doméstico se articularia – ou, nas palavras de Boaventura, se *constelaria* – fortemente com o Direito de Pasárgada, uma articulação que não comparece na obra de tal autor, mas que nos foi possível vislumbrar, a partir das pesquisas empírica e bibliográfica: trata-se das normas

familiares que regem a transmissão intergeracional do patrimônio imobiliário em favelas.[22] Essa forma de juridicidade pode ser situada no âmbito de Direito doméstico, na medida em que é dominada por alguma instância ou autoridade familiar, tal como os pais, por decisão tomada em vida a respeito da destinação desse patrimônio ou, caso essa não ocorra até a morte daqueles, o conjunto de seus filhos e/ou sucessores imediatos. Nesse último caso, a deliberação parte de uma instância que, apesar de aparentemente coletiva, reproduz as desigualdades e assimetrias próprias das relações familiares, vez que a voz de determinados sucessores costuma ter maior peso relativo que a de outros, por razões que remontam à trajetória do grupo doméstico em questão.

Do campo do Direito da produção, também podemos extrair importantes elementos para a reflexão sobe o Direito de Pasárgada. Essa forma jurídica consiste no conjunto de regulamentos e padrões normativos, que organizam o quotidiano das relações de trabalho assalariado, sendo constituído por códigos de fábrica, regulamentos de linha de produção, códigos de conduta dos empregados etc, que visam manter o processo de trabalho sob estrito controle. Boaventura credita a sugestão inicial para a sua formulação da idéia de conceber a relação de trabalho, na fábrica, como uma forma de Direito – ou da fábrica como um *“Estado interno”* [23] – aos marxistas austríacos, especialmente Max Adler e Karl Renner. O primeiro ocupou-se das relações funcionais entre a fábrica e a prisão, inaugurando uma linha de investigação que, mais tarde, seria retomada pela Escola de Frankfurt – com Rusche e Kirchheimer – e, mais recentemente, por Foucault, Melossi e Pavarini. Esses últimos acentuaram o fato das homologias, correspondências estruturais ou isomorfismos, entre essas duas instituições e entre seus respectivos agentes subalternos (trabalhadores e presidiários). No entanto, recebem a crítica de Boaventura, em função de terem exagerado nessa acentuação, *“ao fundirem os mecanismos do poder social do espaço da produção com os do espaço da cidadania”* (SANTOS, 2001, p. 321). Boaventura considera que tais autores levam muito longe a identificação entre Direito/poder estatais e fabris, não reconhecendo as diferenças estruturais entre essas duas formas institucionais e, logo, entre as

[22] Objeto das pesquisas desenvolvidas, recentemente, por Alexandre Weber (WEBER, A. V., 2005).
[23] Conceito por meio do qual Burawoy, citado por Boaventura, entende *“o conjunto de instituições que organiza, transforma ou reprime as lutas sobre as relações na produção e as relações de produção ao nível da empresa”*, sendo que as suas instituições mais importantes seriam a negociação coletiva e os procedimentos de resolução de litígios (SANTOS, 2001, p. 323).

formas de Direito/poder, por meio das quais elas atuam. São essas diferenças, e as suas articulações, que caracterizam especificamente as sociedades capitalistas. Ao propor a relativa fusão entre formas diversas de poder, eles estariam negligenciando a questão central das articulações e das constelações entre elas (SANTOS, 2001, p. 324).

Observando-se as constelações jurídicas, que se produzem entre o Direito da Produção e o Direito territorial do Estado, nessas também se verifica o já aludido *movimento de vai e vem* na definição das fronteiras entre ambos ou, talvez de maneira mais própria, na definição da medida e da qualidade da presença do último, no processo dialético de (re)construção do primeiro. Segundo Boaventura, essa é, *"provavelmente, a constelação de juridicidades mais crucial nas sociedades capitalistas"* (SANTOS, 2001, p. 297). Essa constelação aumentou sua complexidade, na passagem do capitalismo dito liberal ao chamado *capitalismo organizado*, no qual o Estado Providência procurou regular amplamente as atividades econômicas. Com a crise desse *Estado Regulador*, a partir da década de 1970, e o consequente movimento de desregulamentação do espaço da produção, enfraquece-se a presença do Direito territorial e se fortalece o Direito do espaço estrutural da produção. Assim, bem entendida, a desregulamentação em tela importaria, na realidade, a transferência do centro da regulação do Direito estatal para o Direito da produção:

> *a regulação do trabalho dentro da fábrica, sob o comando do capital, é uma delegação da autoridade pública, visto que 'o estabelecimento da propriedade conduz automaticamente a uma organização semelhante ao Estado'. (...) 'a fábrica é uma instituição com um código próprio, dotado de todas as características de um código jurídico'. (...) 'Vemos que esta regulação do poder e do trabalho permanece escondida de toda a doutrina jurídica burguesa que de nada está consciente a não ser das suas limitações mais formais, gerais e extrínsecas'.* (Karl Renner, *apud* SANTOS, 2001, p. 322)

A transferência de centralidade da regulação, que se observa no Direito da produção, também seria observável no Direito da troca, que consiste no Direito do espaço do mercado, dos costumes comerciais, das regras e padrões normativos que regulam as trocas comerciais, incluídas aí as relações de consumo; em poucas palavras, o direito da *lex mercatoria* (SANTOS, 2001, p. 298). Do ponto de vista histórico, este teria sido o primeiro campo, forma ou ordem jurídico(a) a romper com a juridicidade estatal; fato verificado já no período medieval, o que lhe propiciou a

autonomia de desenvolvimento, que o converteu em campo pioneiro na emergência da juridicidade moderna. Na economia contemporânea, essa ruptura está em estado florescente, regulando-se as trocas comerciais com grande autonomia em face aos Estados-nação, ou seja, o Direito estatal deliberadamente se retrai, em nome da maior autonomia regulatória das organizações do mercado.

Inspirados na percepção dessa dinâmica, propomos a hipótese de que o processo ora em curso, nas favelas cariocas, seria exatamente o oposto do que se observaria no Direito da produção e da troca, marcado que estaria pelo incremento de uma determinada penetração do Estado Regulador nesses espaços, no mesmo sentido daquela que ocorreu na maior parte da trajetória do Direito doméstico. Todos esses casos seriam comparáveis, enquanto processos de redefinição estrutural de constelações de juridicidades. A presente tese tem em mira explicitar e qualificar, analiticamente, a especificidade histórica, social e política dessa redefinição, no caso do Direito das favelas.

1.6 O hibridismo do fenômeno jurídico: a narrativa de Boaventura a respeito das articulações entre o Direito estatal e o Direito de Pasárgada

Conforme já amplamente sinalizado e anunciado na seção anterior, o fenômeno da pluralidade jurídica, compreendido em sua totalidade, não se caracteriza, apenas e tão-somente, pela vigência, no mesmo território, de mais de uma ordem jurídica, tal como conceituado na seção onde discutimos a noção geral de pluralidade. Mais que isso, a pluralidade jurídica se define pela existência de uma série de relações, dialéticas e contraditórias, entre as distintas formas jurídicas em operação social. Nas palavras de Boaventura, o Direito consistiria num *“princípio ordenador que atua através da complexidade, da fragmentação, da hibridação e, sobretudo, da constelação”* (SANTOS, 2001, p. 325). Assim, as formas jurídicas, oriundas dos espaços estruturais da ação social, encontrar-se-iam em permanente processo de negociação, justaposição e confrontação, residindo aí, em última instância, a faticidade jurídica, isto é, constituem-se tantos modos de juridicidade quantas forem essas interações (SANTOS, 1990, p. 34). A presente seção destina-se a problematizar, mais detidamente, essas relações.

Em diversos momentos em que os estudiosos se depararam com situações de pluralidade jurídica, viram-se obrigados a exercícios comparativos entre as

diferentes formas jurídicas, que tinham diante de si, com o que se inicia a reflexão sobre as relações recíprocas entre elas. Boaventura registra alguns problemas em que essas comparações incorreram, a princípio no caso da pluralidade das sociedades coloniais, mas cujas lições são perfeitamente aplicáveis ao contexto atual. Critica assim o etnocentrismo dessas comparações,[24] no qual as sociedades tradicionais não eram analisadas em seus próprios termos e em função de seus interesses, mas em termos e em função da sociedade metropolitana, com base em cuja experiência eram desenvolvidas as categorias analíticas e classificatórias, incidindo na armadilha *"de caracterizar as sociedades não centrais e não ocidentais com base no que nelas falta"* (SANTOS, 2001, p. 294). Critica, igualmente, o seu evolucionismo, uma vez que as reflexões sobre o desenvolvimento dessas sociedades apontavam *"para a inevitabilidade de a sociedade tradicional seguir o caminho e os objetivos de desenvolvimento já anteriormente seguidos pela sociedade metropolitana e, portanto, de os seguir sob a tutela desta"* (SANTOS, 1988a, p. 79-80). Idêntico cuidado se justifica na análise das atuais transformações no Direito de Pasárgada, na qual se deve evitar tanto o etnocentrismo de avaliá-lo, tendo a ordem estatal como ponto de referência inquestionável e inquestionado, como o evolucionismo, que vislumbra a passagem – fatal, definitiva e sem mediações – da forma jurídica comunitária para a forma estatal.

Além desse campo de problemas, há um outro, que se relaciona ao objeto da presente seção ainda mais profundamente, que diz respeito à noção errônea a respeito das próprias sociedades centrais, dominantes ou metropolitanas – uma visão apologética, oficial, acrítica, estereotipada ou distorcida –, noção que, tomada como ponto de partida, contaminou e falseou todo o trabalho comparativo, dele resultando uma excessiva ênfase em contrastes polares entre o Direito dominante e o Direito subalterno. Assim, o Direito autóctone das sociedades africanas é normalmente visto como essencialmente flexível, sem demarcação nítida da matéria relevante nos processos, em que a reconciliação das partes tem primazia sobre tudo o mais, na resolução de litígios. Já o Direito europeu é ontologicamente visto como dominado por relações simplexas, formalista, dotado de processo inflexível, no qual as decisões são baseadas na aplicação das leis, sem qualquer preocupação com a reconciliação das partes. Boaventura afirma que *"o modelo do contraste polar entre*

---

[24] Boaventura utiliza, também, as expressões *centrocentrismo* e *ocidental-centrismo* (SANTOS, 2001, p. 294).

os dois direitos deverá ser substituído pelo do continuum*, ao longo do qual os dois direitos ocupam posições diferentes”* (SANTOS, 1988a, p. 81). Isso não quer dizer nivelar totalmente as práticas jurídicas dominantes e subalternas, o que seria outra espécie de idealização, que desconheceria o papel das condições materiais na produção da ordem jurídica, além das imensas diferenças sociais, econômicas e políticas entre essas sociedades, as quais fatalmente repercutem nas práticas jurídicas, mesmo que mediatamente. Ao contrário, esse enunciado significa que deve ser abandonada a perspectiva dualista, reducionista e dicotomizante de apreciação das juridicidades, que compõem o quadro da pluralidade, em prol de uma outra, capaz de realizar contrastes internos que marcam as formas jurídicas dominantes e subalternas.

A história do Direito de Pasárgada estaria a demonstrar a sua complexidade interna, formada a partir dos jogos de apropriação recíprocos entre o Direito estatal e o comunitário. Nessa história, verificamos a ocorrência de apropriações do Direito oficial, as quais consistem, via de regra, em incorporação da idéia geral, contida numa dada instituição, tomada no sentido de atender as necessidades de segurança no comércio jurídico local, tal como elas são concebidas pelos membros da comunidade, jamais no sentido de *“se transformar num ônus que prejudique a acessibilidade e a eficiência do direito de Pasárgada”* (SANTOS, 1988a, p. 33). Nesse sentido, entende-se que:

> *os contratos, sobretudo os que envolvem a propriedade imóvel, devem ser reduzidos a escrito, como no direito oficial, mas o documento que se elabora tem as características de um documento particular facilmente obtível. Se algum dos intervenientes não sabe escrever, recorre-se à assinatura a rogo ou à impressão digital, mas nem uma nem outra é feita segundo os trâmites específicos do formalismo jurídico estatal.(...) No domínio da prevenção dos conflitos, o processo de elaboração de documentos varia de modo não totalmente padronizado (...), os documentos não obedecem estritamente a formulários e a qualidade do papel varia, assim como o número de carimbos impressos e o número de cópias produzidas*. (SANTOS, 1988a, p. 30-32)

Tem-se, portanto, no Direito de Pasárgada, o que Boaventura nomeia de “formalismo popular” e uma “linguagem técnica popular”, elaboradas a partir do formalismo do sistema jurídico estatal. Entre a forma jurídica estatal e a comunitária surgem homologias estruturais e postulados culturais partilhados, tais como a distinção entre o oral e o escrito e a atribuição ao último de uma *“carga potenciada de comprometimento jurídico e social”*, um postulado que pode ser encontrado

desde rituais e representações próprios da Antiguidade, que Boaventura recolhe na obra de Platão (SANTOS, 1988, p. 33-36). Não se instituem ônus, formas e processos que diminuam a acessibilidade, que marca esse círculo de juridicidade, e ninguém é prejudicado em sua pretensão por falta de cumprimento de uma formalidade, o que somente é invocado, como fundamento de uma decisão, em situações tais em que se deseja encobrir uma decisão substantiva a respeito do mérito da questão. Ou seja, em Pasárgada, as formalidades e processos possuem estrito caráter instrumental. O recurso a formalidades, procedimentos, símbolos e documentos, inspirados ou emulados do Direito estatal, constituiria uma evidência a mais, no sentido de ratificar a forma típica de expansão do Estado, sob o capitalismo desorganizado. Essa ocorreria menos mediante a produção de novos bens e serviços (ou prestações sociais) e mais por meio da produção de novos símbolos e/ou do controle simbólico, do que é produzido pela sociedade (SANTOS, 1990, p. 28).

No debate a respeito dos espaços sociais estruturais e de suas respectivas juridicidades, observamos comparecer, a todo momento, a idéia da existência de vasos comunicantes entre as formas jurídicas, ora numa relação de movimentos opostos (do tipo *gangorra*), ora numa relação de movimentos na mesma direção (ou de fortalecimento recíproco). Segundo Boaventura, *"as situações de longe mais comuns e com maiores conseqüências sociais e políticas, são aquelas em que há compatibilidade ou cumplicidade entre a juridicidade cósmica e a juridicidade caósmica"* (SANTOS, 2001, p. 303). A título de exemplo, no contexto da crise do Estado Providência, e de uma possível transição para uma juridicidade pós-Estado Providência, ele avalia que as transformações jurídicas, no espaço doméstico, poderiam, esquematicamente, percorrer dois caminhos (SANTOS, 2001, p. 295):

1. retração da juridicidade concebivelmente mais progressista do Estado Providência, em paralelo com a expansão de uma juridicidade concebivelmente mais retrógrada da ordem doméstica;
2. um Direito estatal mais autoritário, que estaria engendrando um novo isomorfismo com o Direito doméstico, estimulando os seus traços mais autoritários.

Diante desse quadro de relações complexas entre as formas jurídicas, Boaventura, ao longo de sua obra, constrói paulatinamente um conjunto de conceitos – que identificamos em cinco –, a fim de qualificá-las analiticamente. O

primeiro deles seria o da *interpenetração qualitativa* ou, ainda, *interpenetração de estruturas*, um processo de infiltração ou contaminação estrutural, em que se detecta a presença de uma estrutura jurídica, no espaço social de outra; em outras palavras, uma estrutura social repercute internamente a presença das restantes estruturas (SANTOS, 1988a, p. 102). Assim, uma estrutura interpenetrada por outra pode ser o veículo para a expansão dessa outra – daquela contaminadora –, que supostamente estaria a retrair-se. O poder cósmico se articula ao caósmico e busca cooptá-lo, a fim de expandir seu controle a relações dificilmente alcançáveis por ele enquanto tal, tornando-se cada vez mais difícil precisar os limites de cada um deles. No limite extremo, a interpenetração poderia importar um processo de colonização ou englobamento de uma estrutura por outra, a tal ponto que redundaria na virtual sucumbência daquela colonizada, em que ela deixa de ser um *alter*, em relação à estrutura dominante, para converter-se em duplicação dessa. De qualquer modo, Boaventura ressalta que os processos de interpenetração são transformadores de ambas as partes, que deles participam, qualquer que seja a sua posição. O conceito de interpenetração de estruturas parece se inspirar em fenômenos interculturais, como o da penetração da cultura oral pré-tipográfica, na cultura escrita, isto é, a permanência, nessa última, de hábitos de pensamento e expressões típicos da primeira. Esse exemplo demonstraria o quanto processos de interpenetração podem se inverter, uma vez que eles se verificam até o século XVIII, quando a predominância da cultura escrita faz com que ela passe a infiltrar-se na cultura oral. Segundo Boaventura, dilucidar processos de interpenetração consiste na grande e na mais complexa tarefa da teoria social.

Nos casos estudados por Boaventura, ele aponta alguns fatos que interpreta como de interpenetração estrutural. Alude, por exemplo, aos movimentos relativamente recentes de *comunitarização* do Direito – isto é, de devolução às comunidades de tarefas que, pretensamente, lhes pertenciam, antes de o Estado regulador delas se apropriar –, que significaram concretamente a expansão da burocracia e violência, do Direito estatal, sob a forma comunitária. Nessa interpretação, admite que *“o controle social pode ser executado sob a forma de participação social, a violência sob a forma de consenso, a dominação de classe sob a forma de ação comunitária”* (SANTOS, 1982, p. 22 e 29). A hipótese desse autor é a de que o Estado contemporâneo estaria estrategicamente a se expandir, sob a forma de sociedade civil; assim, aquilo que, à primeira vista, aparentaria ser

deslegalização, em verdade, configura **relegalização**.[25] Partindo da premissa marxista clássica de que a função principal do Estado capitalista consiste em desorganizar as classes trabalhadoras, sendo a forma jurídica um dos instrumentos para lograr esse fim, avança a hipótese de que, no capitalismo tardio, a forma de desorganização da classe trabalhadora passa pela organização comunitária tutelada pelo Estado, uma forma coletiva ou societária, de desorganização. Em outras palavras, o apelo à organização dos moradores de um bairro ou favela seria reconciliável com a função desorganizadora (SANTOS, 1982, p. 26-27).

O segundo conceito, proposto originalmente por Boaventura, em 1990 (SANTOS, 1990, p. 36-38), seria o de *interlegalidade*, que constituiria a dimensão fenomenológica da pluralidade jurídica, entendendo esse autor que esse é um dos três conceitos dominantes na *"nova teoria sociológica do direito"*, ao lado dos conceitos de pluralismo jurídico e de novo senso comum (SANTOS, 1996, p. 253). Tal conceito parte da premissa de que a vida sociojurídica é constituída pela interseção de diferentes linhas de fronteiras jurídicas, e que essas fronteiras são porosas, a um só tempo abertas e fechadas. Na prática social, as diferentes ordens jurídicas não existem isoladas, mas operam em espaços sociais organizados em redes de legalidades, ora paralelas, ora sobrepostas, ora complementares, ora antagônicas. Desse modo, a prática social consiste numa configuração diacrônica de direitos, isto é, numa complexa mistura de concepções jurídicas discrepantes, normas de gerações diferentes, umas emergentes, outras em declínio, umas nativas, outras importadas, umas consensuadas, outras impostas. Assim, o exercício da autoridade, no Direito doméstico, estaria marcado em primeiro plano pela subjetividade familiar, mas, também, e não menos relevante, pela subjetividade classista, comunitária, política e nacional, que interferem decisivamente naquela. A interlegalidade consistiria precisamente nessa interseção de legalidades porosas, uma das maneiras pelas quais as relações complexas, entre duas ou mais formas, jurídicas podem se apresentar. Ela traduz o reconhecimento de que:

> *a interação e a interseção entre os diferentes espaços jurídicos é tão intensa que, no nível da fenomenologia da vida sócio-jurídica não se pode falar de direito e de legalidade, mas antes de inter-direito e inter-*

---

[25] Boaventura recorda que a problemática das absorções recíprocas, entre Estado e sociedade civil, pertence à tradição do pensamento marxista. Se devemos a Marx a descoberta de que a sociedade civil podia reproduzir-se na forma de Estado, aí residindo a natureza capitalista do Estado, devemos a Gramsci a descoberta do outro lado dessa absorção recíproca – o Estado também podia reproduzir-se na forma de sociedade civil (SANTOS, 2001, p. 174).

> *legalidade. É menos importante analisar os diferentes espaços jurídicos do que identificar as complexas e dinâmicas relações entre eles.* (SANTOS, 1996, p. 262)

Uma das primeiras questões colocadas por Boaventura, a partir desse conceito, é a de saber quem seria o sujeito da interlegalidade, que é identificado em configurações de subjetividades, formadas a partir daquelas elementares, definidas pelos espaços estruturais. Com essa resposta, recusa-se aquela, dada pela teoria política liberal, que fatalmente localizaria o sujeito no indivíduo abstrato, que ela converte no sujeito universal de direitos, uma vez que essa resposta respeita a apenas uma das linhas de legalidade – aquela do Direito territorial do Estado –, perdendo de vista as configurações de juridicidades que operam concretamente.

A interlegalidade abrangeria até mesmo aqueles comportamentos classificados, à luz do Direito estatal, como ilegais e, nesse sentido, acrescenta um novo significado a esses comportamentos, propondo uma nova maneira de encará-los. Neles podemos encontrar novas linhas de legalidade, uma legalidade transgressiva em relação à ordem estatal, o que constitui uma dimensão inafastável das práticas sociojurídicas, que eventualmente podem assumir um caráter emancipatório (trata-se de uma qualidade que não deve ser vista nem como necessária, intrínseca ou inerente, nem como algo que *a priori* possa ser descartado).

O terceiro conceito oferecido por Boaventura – que, ao que tudo indica, comparece já em sua tese apresentada, em 1973, à Universidade de Yale – é o de *troca desigual de juridicidade* (cf. SANTOS, 1999, p. 88). Assumido o fato das complexas relações entre as plurais formas jurídicas, que marcam determinado espaço social, com este conceito procura-se assinalar que essa relação não é de modo algum igualitária, uma vez que *"o direito de Pasárgada é sempre e de múltiplas formas um direito dependente em relação ao direito oficial brasileiro"* (id. Ibid.). Assim, além do reconhecimento da pluralidade jurídica e das relações entre as juridicidades, não pode o intérprete olvidar da posição de dominância do Direito estatal, que estabelece negociações autoritárias com as demais juridicidades, a partir de um centro de poder hegemônico.

O conceito de troca desigual foi elaborado, por Boaventura, a partir do repertório da economia política – expandindo-o no sentido de aplicá-lo, também, às trocas políticas e culturais –, com o qual se reconhece que o intercâmbio entre distintas ordens jurídicas reproduz, no campo jurídico, as relações de desigualdade

social. De forma mais ampla, portanto, todas as formas de poder envolvem trocas desiguais. As relações entre centro e periferia são, marcadamente, de troca desigual, que é a fonte do desenvolvimento desigual. Na relação centro-periferia podem ocorrer trocas desiguais, mesmo entre agentes supostamente iguais, a exemplo dos trabalhadores do centro e da periferia. A troca desigual constela-se com outras formas de poder, como a exploração, o fetichismo da mercadoria e a dominação (SANTOS, 2001, p. 288-9). Cada um dos espaços sociais estruturais, acima referidos, *“tem uma forma própria de poder, concebida como uma troca desigual específica. (...) O nível de desigualdade é sempre resultado de negociações de sentido que, por sua vez, refletem as relações de poder prevalecentes entre os grupos sociais”* (SANTOS, 2001, p. 302).

O quarto conceito a ser discutido seria o de *constelação de juridicidades*, já mencionado de passagem, ao longo das seções anteriores. Em cada campo social concreto, as formas de Direito operam em constelações, isto é, a dinâmica de cada espaço estrutural somente pode ser posta em movimento *“em articulação ou em constelação com todas as outras dinâmicas parciais”*, muito embora seja certo que *“nem todos os espaços estruturais têm uma presença quantitativa e qualitativamente idêntica em todas as constelações de relações sociais ou em todos os campos sociais”* (SANTOS, 2001, p. 325). Por outro lado, todas as formas de Direito integram constelações de juridicidades, bem como operam, nos campos sociais concretos, em constelações com outras formas de Direito. Formas de Direito diferentes se combinam ou se articulam de modo diferente, de acordo com o campo social específico a que fornecem ordenação normativa, sendo que, em algumas situações, duas juridicidades podem estar consteladas tão profundamente na vida cotidiana, que pode ser difícil, e até inadequado, distingui-las.[26] Funcionam, via de regra, dentro dos limites das instituições centrais de cada espaço estrutural. Ao mesmo tempo em que enquadram os litígios surgidos nas relações sociais, são também enquadradas por eles, através de interpretações rivais do que está em litígio (SANTOS, 2001, p. 291-292). Alguns fatos podem apontar para uma *“constelação jurídica particularmente instável entre o direito estatal e qualquer outro direito estrutural”* (SANTOS, 2001, p. 302), como, por exemplo, nos seguintes casos:

---

[26] Boaventura fornece o exemplo da constelação jurídica que, nas áreas rurais, entrelaça o Direito doméstico e o Direito da produção, em comunidades camponesas (SANTOS, 2001, p. 297). Parece-nos ser esse também o caso ao qual aludimos anteriormente, da constelação entre Direito doméstico, Direito da comunidade e Direito estatal, na situação de transmissão intergeracional de imóveis, em favelas do Rio de Janeiro.

- incidência elevada de crimes não detectados ou não declarados;
- formas particularmente veementes de contestação de uma ordem jurídica, fundadas em valores tutelados em outra;
- apreciação moral muito diferenciada de um mesmo comportamento, no âmbito do Direito estatal e das outras formas jurídicas, de modo que aquilo que para uma configuraria crime, para outra representaria ato lícito ou até um ato obrigatório.

Tais situações de incompatibilidade ou conflito entre juridicidades podem ser geridas dos mais diversos modos, desde a acomodação até o confronto. Esses casos permitem perceber que *"a constelação assume várias formas: pode manifestar-se no modo como o direito estatal define a sua jurisdição de maneira a não colidir"* com as outras formas de juridicidade ou, *"não sendo possível evitar a colisão, pode manifestar-se num cumprimento altamente seletivo do direito estatal"* (SANTOS, 2001, p. 303).

Trata-se de um conceito que consideramos de alta relevância na obra de Boaventura, a fim de dar conta das *"negociações complexas, confrontações, cumplicidades e compromissos do direito estatal no processo de negociação com outros direitos estruturais"* (SANTOS, 2001, p. 302). Esse entrelaçamento estaria sendo, inclusive, favorecido, dadas as transformações no mundo da produção, nas últimas décadas, que disseminaram sistemas flexíveis e pós-fordistas – tais como o *putting out*, o teletrabalho e o trabalho feito em casa –, os quais, por sua vez, enfraqueceram a distinção entre espaço doméstico e o fabril e/ou empresarial (vale dizer, entre os campos da reprodução e da produção), forjada no período do capitalismo liberal. Esses fatores são capazes de produzir novas constelações de juridicidades, na medida em que se alargam as interligações e os vetores de interpenetração e contaminação recíprocas, entre o Direito doméstico e o da produção, intensificando-se as articulações entre essas duas formas jurídicas, ao mesmo tempo em que se separam (relativamente), face ao Direito estatal (SANTOS, 2001, p. 297).

Com base em Max Weber, afirmaríamos que as seis ordens jurídicas, discutidas individualmente por Boaventura, constituem, em si mesmas, tipos ideais, isolados, para efeito de permitir o aprofundamento da análise, porém não encontráveis, nesse estado, no mundo empírico, no qual integram constelações jurídicas, que configuram formas híbridas decorrentes de articulações inseparáveis

de elementos de diversas ordens jurídicas ideais. Outra possibilidade de compreensão do conceito de constelação jurídica, tal como proposto por Boaventura, basear-se-ia no entendimento de que cada uma e qualquer ordem jurídica configura-se como uma constelação de juridicidade (ou representa uma delas), que se constitui à volta de um determinado espaço social estrutural. Nesse sentido, o conceito de constelações jurídicas seria a chave para uma compreensão materialista e dialética do fenômeno jurídico, e qualquer compreensão, que isolasse os termos dessas constelações, recairia num idealismo não científico. Seria um conceito que permitiria *"partir da hipótese da articulação e hibridação das ordens jurídicas, para depois investigar as formas específicas que assumem"* (SANTOS, 2001, p. 294-5).

Por outro lado, trata-se de um conceito de relevância tanto teórica quanto prática, na medida em que evidencia que a mudança na lei (isto é, no Direito estatal) não implica, necessariamente, mudança no Direito (isto é, nas constelações jurídicas) ou, no mínimo, a mudança na lei não implica mudança no Direito de mesmo grau, natureza, extensão ou qualidade, posto que *"uma mera alteração do direito estatal pode não alterar grande coisa se as outras ordens jurídicas se mantiverem e conseguirem restabelecer as suas articulações com o direito estatal noutros moldes"*. Quanto maior o poder de negociação das ordens jurídicas não estatais, mais falaciosa será a idéia de que, para a mudança da realidade sociojurídica, bastaria a mudança do Direito estatal. A mudança no Direito requer ser exercida em vista de *"todas as ordens jurídicas envolvidas"* e não contra apenas uma delas, até porque *"uma luta isolada contra uma dada forma de regulação pode, involuntariamente, reforçar uma outra forma de regulação"* (SANTOS, 2001, p. 303). Em última análise, pode-se afirmar que o Direito se origina de constelações de prática social entre os espaços sociais estruturais (SANTOS, 2001, p. 324).

Boaventura conclui a sua exploração das constelações de regulação jurídica propondo diretrizes que podem ser apropriadas, no sentido da produção de uma tese concebida como contribuição à construção de uma teoria crítica pós-moderna e emancipatória. Em sua visão, a teoria crítica, para ser eficaz não pode se contentar em apenas identificar o mapa estrutural das sociedades capitalistas, nem com apenas por a descoberto a natureza mistificadora do senso comum, que lubrifica e oculta (*"e lubrifica por que oculta"*) as complexas constelações de poder, Direito e conhecimento, mas deve transformar isso num senso comum novo e emancipatório,

ou melhor, em sensos comuns novos e emancipatórios (SANTOS, 2001, p. 326-327). A contribuição para esses novos sensos comuns reside na identificação e caracterização das constelações de regulação, isto é, dos múltiplos lugares de opressão nas sociedades capitalistas e das interligações entre eles, bem como na identificação e caracterização da pluralidade de agentes sociais, dos instrumentos sociais e dos conhecimentos sociais suscetíveis de serem mobilizados em constelações de relações emancipatórias. Trata-se, portanto, de identificar onde estariam as forças e germes capazes de promover a emancipação, a fim de acompanhar e fortalecer os seus passos.

Por fim, Boaventura lança mão do conceito de *zonas de contato*, dentre todos, aquele de origem mais recente, no qual ele se vale, inclusive, dos conceitos anteriormente mencionados (SANTOS, 2003, p. 43-45). Define-as como *"campos sociais em que diferentes mundos da vida se encontram e defrontam"*, caracterizando-se como *"mundos da vida normativos"* e como espaços aos quais a pluralidade jurídica seria inerente. São zonas em que *"idéias, saberes, formas de poder, universos simbólicos e agências normativas e rivais se encontram em condições desiguais e mutuamente se repelem, rejeitam, assimilam, imitam e subvertem, de modo a dar origem a constelações jurídico-políticas de natureza híbrida em que é possível detectar o rastro da desigualdade das trocas"* (SANTOS, 2003, p. 43-44). Seria o que ocorre, exemplificativamente, no caso de povos indígenas, envolvidos em conflitos assimétricos com culturas nacionais dominantes, ou imigrantes ilegais, ou refugiados, que buscam sobrevivência em países estrangeiros. Devido à multiplicidade de códigos culturais em relação, a zona de contato é considerada, por Boaventura, como propícia à experimentação e à inovação cultural e normativa. As lutas jurídicas, aí travadas, seriam particularmente complexas e suas constelações jurídicas tenderiam a ser instáveis, provisórias e reversíveis.

Nelas poderiam emergir quatro distintos tipos de sociabilidade, cada um deles produtor e produto de uma constelação jurídica específica: a *violência*, a *coexistência*, a *reconciliação* e a *convivialidade*. A sociabilidade violenta seria o tipo de contato em que *"a cultura dominante ou o mundo da vida normativo assumem o controle total da zona de contato, sentindo-se por isso legitimado a suprimir, marginalizar ou até destruir a cultura subalterna ou o mundo da vida normativo"*. A sociabilidade da coexistência seria aquela própria do chamado *apartheid cultural*, no

qual *“se permite que diferenças culturais evolucionem em separado e em que os contatos, interpenetrações ou hibridações são grandemente desincentivados, quando não proibidos”*. A sociabilidade baseada na reconciliação seria aquela que busca promover uma justiça restauradora e sanar antigas ofensas e agravos, estando mais voltada ao passado do que ao futuro, permitindo que os desequilíbrios herdados continuem a se reproduzir. Opõe-se, pois, à sociabilidade voltada à convivialidade, que seria uma reconciliação voltada ao futuro, buscando *“viabilizar sociabilidades alicerçadas em trocas tendencialmente iguais e na autoridade partilhada”* (todas as citações cf. SANTOS, 2003, p. 45).

1.7 Direito de Pasárgada, democracia e emancipação: uma análise política e moral do Direito da favela

Concluindo o presente capítulo, em que procuramos sistematizar os principais aspectos da teoria jurídica de Boaventura Santos, cabe reunir algumas notas dispersas na obra desse autor, em que esse procura fazer um juízo de valor a respeito do Direito de Pasárgada, deixando clara a sua apreciação dessa forma jurídica, com relação aos compromissos possivelmente existentes entre o Direito de Pasárgada e o projeto democrático.

Nesse sentido, ele afirma que, dentre todas as formas jurídicas, *“só o direito estatal incorporou explicitamente algumas das reivindicações democráticas dos movimentos emancipatórios da modernidade”*, classificando não somente o Direito de Pasárgada, como todas as juridicidades não estatais, como *“muito mais despóticas do que o direito estatal”* (SANTOS, 1990, p. 35). Mais tarde, ele reitera e desenvolve essa tese, ao sustentar que:

> *Das seis formas de direito, o direito estatal, nas sociedades democráticas liberais, é o menos despótico, já que é promulgado por processos democráticos, e exercido no quadro do Estado de direito. (...) À medida que o capitalismo se converteu no modelo exclusivo de desenvolvimento das sociedades modernas, muitas das relações sociais não podiam, de modo algum, ser reguladas de acordo com as exigências democráticas radicais da modernidade. Nalguns campos sociais, como, por exemplo, o espaço da produção, o capitalismo teria necessariamente de gerar relações sociais despóticas, na verdade, mais despóticas do que nunca.* (SANTOS, 2001, p. 314)

De fato, ao longo de sua caracterização, não somente do Direito da produção, mas das seis formas básicas de juridicidade, em todas vemos comparecer algum elemento de natureza despótica.

No caso do Direito doméstico, Boaventura vê o mesmo assentado na desigualdade de base patriarcal, sendo dominantes em sua estrutura a violência e a retórica, sendo que o discurso argumentativo é dominado pelo patriarca (marido ou pai), numa situação de desigualdade das trocas discursivas – antípoda da *situação ideal de discurso* concebida por Habermas, base da chamada ação comunicativa –, que converte a retórica jurídica doméstica em manipulação e exercício da violência simbólica. As decisões e imposições unilaterais, os maus tratos infligidos às mulheres e o abuso de menores *"são as expressões mais comuns de combinações do direito doméstico dominadas pela violência"* (SANTOS, 2001, p. 292).

Já sobre o Direito da produção, assinala que o mesmo pode resultar tanto de imposições unilaterais do patrão quanto de negociações com os empregados ou com representantes desses, sendo sempre marcado *"pelas prerrogativas de poder inerentes a quem detem a propriedade dos meios de produção"* (SANTOS, 2001, p. 295). O Direito da produção possui fontes violentas ou contratuais, porém a noção de contrato pode funcionar como capa ideológica da violência, elemento fundamental na legitimação do poder. No caso do Direito da produção, trata-se de uma forma jurídica que, em comparação com outras, é considerada por Boaventura como *"demasiado despótica para ser vivida como direito. (...) O direito da produção é vivido como demasiado forte para ser direito (demasiado violento e, muitas vezes, sadicamente burocrático): 'são as regras do jogo', 'patrão é patrão', 'quem vende o trabalho vende a liberdade'."* (SANTOS, 2001, p. 296). Apesar disso, Boaventura não considera o Direito da produção como exclusivamente coercivo, uma vez que esse não é o único meio de tornar eficaz a ordem e a disciplina por ele buscadas, mas, muitas vezes, a fonte principal dessas passa pela produção do consentimento ativo ou passivo dos trabalhadores, para o que apela para os instrumentos de natureza retórica. A existência de formas políticas e jurídicas despóticas, no espaço da produção, de modo algum contradiz a existência de componentes de consentimento, que estavam presentes na própria legislação do Antigo Regime, como registram historiadores como E. P. Thompson e Douglas Ray:

> *Coerção e consentimento, embora presentes no espaço da produção e no espaço da cidadania, diferem na forma como são produzidos e*

> *se combinam nos dois espaços estruturais. Na sociedade há várias hegemonias* – de cada um dos espaços estruturais – *não necessariamente compatíveis.* (SANTOS, 2001, p. 323)

O Direito da troca seria igualmente um campo em que estão presentes elevados graus de retórica e de violência, capazes de convergir a ponto de se tornarem indistinguíveis, sempre que as assimetrias de poder entre as partes sejam especialmente grandes:

> *Dado que o funcionamento do direito da troca está intimamente sintonizado com as diferenças de poder entre as partes, sempre que essas diferenças sejam estruturais (como as que existem entre produtores e consumidores), o direito da troca funciona tão despoticamente como o direito da produção e o direito doméstico.* (SANTOS, 2001, p. 298)

O chamado Direito sistêmico, o direito da ordem global, é reconhecido como uma forma de Direito *"por mais unilateral que seja a forma como são impostos por Estados imperialistas, parceiros dominantes ou organizações internacionais controladas pelos países centrais"* (SANTOS, 2001, p. 300).

O contraste que Boaventura procura marcar, entre o despotismo das formas não estatais e a democracia da forma jurídica estatal, estaria sendo até mesmo ampliado no contexto do capitalismo desorganizado, no qual ocorrem reformas ditas de *informalização do Direito estatal*, que procuram instituir formas de resolução de litígios com *"diminuto ou quase nulo poder de coerção que a instituição pode mobilizar em seu próprio nome"* (SANTOS, 1982, p. 17).

Em todos os campos encontramos exemplos do quanto a experiência do Direito não exclui atos de força, despotismo, violência ou coerção, o que, em última análise, é reconhecido no próprio conceito geral de Direito adotado por Boaventura, que, no entanto, acusa como grande lacuna na formação do Direito moderno:

> *Não houve interesse em alargar os princípios jurídicos e políticos da modernidade para além do espaço da cidadania, às restantes cinco formas de poder e de direito, apesar de estas, em conjunto, constituírem um corpus jurídico e político muito maior, governando um domínio muito mais vasto da vida individual e social. Daí que o despotismo destas formas de direito e de poder tenha permanecido invisível enquanto despotismo jurídico e político e que, conseqüentemente, não tenha podido ser comparado ou confrontado com o caráter relativamente democrático do direito e do poder do espaço da cidadania.* (SANTOS, 2001, p. 315)

Nesses termos, o despotismo, eventualmente – e até provavelmente –, verificável no Direito de Pasárgada não seria mais do que a outra face (oculta) do Direito estatal, a contrapartida da hegemonia desse, o seu *non dit*, aquele a quem se

impõe que faça o “trabalho sujo”, o filho bastardo não reconhecido pelo Direito estatal. Isto significa que esse despotismo seria uma produção não da própria comunidade – na melhor das hipóteses, uma produção não exclusiva dessa – mas sim do próprio Estado Democrático de Direito, como projeção do ideário da teoria política liberal. No âmbito dessa teoria, como já dito, converteu-se o Direito estatal em “Direito único”, de forma que a relativa democratização desse converteu-se em democratização universal, ocultando o despotismo das ordens jurídicas restantes:

> *A falsa consciência do direito nas sociedades capitalistas não reside tanto na discrepância entre o direito legislado e o direito aplicado, como geralmente se pensa, mas antes numa construção social bem urdida que converte o direito estatal na única forma de direito, supondo assim que suprime o direito doméstico, o direito da produção, o direito da troca, o direito da comunidade e o direito sistêmico, sem os quais, de fato, o direito territorial não funcionaria como funciona nas nossas sociedades. (...) Neste sentido, as sociedades capitalistas são menos do que democráticas, não porque o direito da cidadania seja menos do que democrático, mas porque essa forma de direito, por muito democrática que seja, tem de coexistir com cinco outras formas de direito mais despóticas e de funcionar em constelação com elas.* (SANTOS, 2001, p. 315)

Na mesma ordem de idéias, Boaventura reconhece o fato de existir uma farta legalidade gerada a partir dos extratos sociais inferiores, exemplificando com o Direito tradicional, o Direito indígena, o Direito comunitário, o Direito popular etc. Há também uma legalidade não estatal provinda dos segmentos dominantes, como o que ocorre no Direito da troca e no Direito sistêmico. No entanto, lembra que:

> *as formas não-hegemônicas de direito não são, necessariamente, contra-hegemônicas. Pelo contrário, podem até estar ao serviço do direito hegemônico, contribuindo para a sua reprodução sob novas condições e acentuando até os seus traços exclusivistas. (...) As formas não-hegemônicas de direito não favorecem nem promovem necessariamente o cosmopolitismo subalterno.* (SANTOS, 2003, p. 38)

Com base nisso, podemos inferir que Boaventura não estaria a associar o Direito de Pasárgada a uma forma jurídica eticamente superior e acabada do prisma político e moral, estando perfeitamente adequada aos ideais emancipatórios, a respeito dos quais cogita em sua obra. A rigor, ele entende que existe um certo potencial latente na legalidade não hegemônica, no sentido de que *“ela também pode ser utilizada para efeitos de confrontação com a legalidade estatal demoliberal”* (SANTOS, 2003, p. 39).[27] Apesar de atribuir à pluralidade jurídica um papel fulcral,

---

[27] Para Boaventura, a doutrina que melhor expressa o que designa por *demoliberalismo* seria a Terceira Via, tal como propugnada pelo Partido Trabalhista Britânico e teorizada por Anthony Giddens, a qual, embora se

naquilo que designa de *“legalidade cosmopolita”* [28], afirma, por outro lado, que, em todos os casos, deve-se proceder ao teste a fim de verificar quais dentre as formas plurais do Direito, efetivamente, conduzem a tal legalidade, e quais outras não o permitiriam:

> *O teste consiste em avaliar se o pluralismo jurídico contribui para a redução da desigualdade nas relações de poder, assim reduzindo a exclusão social ou elevando a qualidade da inclusão, ou se, pelo contrário, torna ainda mais rígidas as trocas desiguais e reproduz a exclusão.* (SANTOS, 2003, p. 39)

---

apresente como renovação da social-democracia, estaria, antes, recuperando a agenda liberal e abandonando a agenda socialista (SANTOS, 2003, p. 27).

[28] *“Legalidade cosmopolita”* e *“cosmopolitismo subalterno”* constituem dois conceitos cujo sentido é esclarecido, ao longo de alguns textos de Boaventura (especialmente SANTOS, 2003), e que designam uma série de projetos e lutas – culturais, políticos e sociais – de caráter contra-hegemônico, de luta contra a exclusão social e em busca de uma *“globalização alternativa”*, aos quais não subjaz uma teoria unificada, e de que apenas existem manifestações embrionárias. Assim, *“qualquer indagação sobre o lugar do direito no cosmopolitismo subalterno e sobre práticas nascentes que podem consubstanciar uma legalidade cosmopolita subalterna terá que ser empreendido num espírito prospectivo e prescritivo”* (SANTOS, 2003, p. 35).

CAPÍTULO 2 – O DEBATE SOBRE A REGULAÇÃO JURÍDICA DAS FAVELAS, SUSCITADO A PARTIR DA POSIÇÃO DE BOAVENTURA SANTOS

> *“O espírito jurídico em qualquer tipo de sociedade parece se alimentar tanto da confusão quanto da ordem.”* Clifford Geertz (“Savoir local, savoir global: lês lieux du savoir”, Paris, 1999)

2.1 Breve nota introdutória

O valor da teoria sociojurídica, desenvolvida por Boaventura Santos, é, em geral, reconhecido pela comunidade científica, em termos como os seguintes:

> *As investigações sobre as juridicidades existentes à margem do Direito estatal ocupam, inegavelmente, um espaço importante na produção da sociologia do Direito brasileira, quer pela influência da pesquisa desenvolvida por Boaventura Santos em Pasárgada, quer pela própria dificuldade de pensar a ordem jurídica brasileira sem se reconhecerem os obstáculos presentes na relação da população com o Poder Judiciário.* (JUNQUEIRA, 1993, p. 149)

Apesar desse reconhecimento, são muitas as críticas já esboçadas em relação ao *corpus* teórico oferecido por esse e por outros autores, que procuraram tratar do problema da regulação jurídica das favelas, com base na teoria da pluralidade jurídica. No presente capítulo, procuraremos sistematizar essas críticas e recuperar as linhas gerais do debate sobre a regulação jurídica das favelas, que se constituiu a partir dos escritos de Boaventura Santos, sem a pretensão de esgotar esse debate, mas, sim, de trazer uma amostra ampla, consistente e representativa do mesmo. Estruturamos esse momento da tese em nove seções, de acordo com os principais eixos temáticos em que esse debate poderia ser organizado, alguns dos quais são estreitamente vinculados ao ponto de vista de um determinado autor, enquanto outros resultam de articulação da visão de dois ou mais daqueles que foram consultados, ao longo do processo de construção da tese. Cada uma das seções é composta de um movimento descritivo dos argumentos elaborados pelos autores consultados, ao lado de um outro movimento de esboço de nossa apreciação pessoal desses argumentos, movimento que será retomado e

desenvolvido nos capítulos seguintes, especialmente nos capítulos 4 a 6, servindo, pois, como *ponte* para a Parte II da tese.[1]

2.2 As mudanças na regulação das favelas, na conjuntura da década de 1980: a emergência das *bocas de fumo*

A professora e pesquisadora Eliane Junqueira é uma das autoras que, assim como Boaventura Santos, enfrenta o debate sobre a experiência jurídica em curso nas favelas cariocas, tendo desenvolvido alguns de seus trabalhos em parceria com José Augusto Rodrigues[2], nos quais dialogam criticamente não somente com a produção de Boaventura, como também com outros autores que se ocuparam dos problemas da pluralidade do Direito, da formação social brasileira e da formação do Estado brasileiro. Essa dupla de cientistas sociais se insere no debate sobre a pluralidade do Direito, já na década de 1980, quando, sob os auspícios da seccional Rio de Janeiro da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-RJ), realiza pesquisa empírica em favela da cidade do Rio de Janeiro – o Morro da Coroa –, a respeito das *"práticas não estatais de regulamentação da conduta social nas áreas marginalizadas dos centros urbanos brasileiros".*[3] Com base nessa pesquisa, eles buscaram debater as hipóteses e as interpretações oriundas da pesquisa desenvolvida, na década anterior, por Boaventura Santos (JUNQUEIRA & RODIGUES, 1988, p. 120). Nas versões ulteriores de seus escritos, os dados obtidos na pesquisa realizada no Morro da Coroa foram agregados a informações sobre as práticas de resolução de conflitos, vigentes em outras favelas da Cidade do Rio de Janeiro. Isso deu base a que os autores generalizassem as suas conclusões, sustentando a hipótese de que *"o padrão de juridicidade alternativa detectado no*

---

[1] As referências feitas, no presente capítulo, aos trabalhos de Luciano Oliveira (2003), Marcelo Neves (2003) e Villegas & Rodríguez (2003) constituem traduções livres de nossa autoria, uma vez que a versão consultada desses três trabalhos é aquela publicada em língua espanhola, integrantes de publicação editada em Bogotá (Colômbia).

[2] Eliane Botelho Junqueira especializou-se na área de Sociologia do Direito e é professora dessa disciplina no curso de Direito da PUC-RJ. José Augusto de Souza Rodrigues especializou-se na área de Sociologia Urbana, especialmente no campo da violência, e é Professor Assistente no Departamento de Ciências Sociais da UERJ, além de pesquisador do Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ).

[3] Essa nos parece ser a maneira como Junqueira e Rodrigues definem o que Boaventura Santos denominou de *Direito de Pasárgada*. Tomando como base a tipologia proposta por Boaventura, reproduzida no capítulo 1, podemos afirmar que a pesquisa realizada no Morro da Coroa concentra-se, prioritariamente, na reflexão acerca das formas, vigentes nas favelas, de administração, processamento ou resolução de conflitos. Valer-nos-emos dela, naquilo que for aproveitável (e há muitos pontos que efetivamente o são) à reflexão sobre o objeto da presente tese, que se preocupa, prioritariamente, com os modos de operação da função de ratificação dos negócios jurídicos e a de controle edilício em favelas.

Morro da Coroa é comum a outras favelas ou áreas periféricas da cidade" (JUNQUEIRA & RODIGUES, 1992, p. 9).

A produção de Junqueira e Rodrigues é marcada pelo levantamento de uma série de questionamentos à teoria da pluralidade do Direito, nela se encontrando um conjunto de preocupações presente em todos os seus trabalhos, com poucas alterações. Um dos contrastes que os autores procuram marcar, entre as descobertas geradas por sua pesquisa e a de Boaventura, diz respeito à consideração do papel assumido pelo crime organizado – mais especificamente, pelas chamadas *bocas de fumo* –, quer no que tange aos seus impactos sobre a experiência do Direito nas favelas e sobre as suas dinâmicas associativas, quer no que tange às transformações nos padrões de sociabilidade impostas pela emergência e instalação dessas organizações, no espaço das favelas. Trata-se de um problema que, de fato, é pouco abordado na obra de Boaventura e que ganha grande relevo não somente na produção dos autores em tela, mas em expressiva parte dos estudos sobre favelas cariocas, elaborados nas décadas de 1980 e 1990,[4] contexto em que essa questão alcançou o *status* de item obrigatório da pauta dos debates sociais e acadêmicos. Junqueira e Rodrigues sustentam que *"a atuação do crime organizado no 'combate ao crime', enquanto juridicidade alternativa, não estatal, revela-se um tema bastante atual"* (1992, p. 10). Sugerem, assim, que reconhecem a atualidade do fenômeno da pluralidade jurídica não da forma concebida por Boaventura – não se referindo, por exemplo, às juridicidades próprias dos espaços sociais estruturais –, mas, sim, como algo circunscrito quase exclusivamente aos poderes despoticamente exercidos pelas células do tráfico de entorpecentes, abrigadas em favelas.

Embora a pesquisa de Junqueira e Rodrigues partisse da consideração da Associação de Moradores como lócus privilegiado da resolução de conflitos no âmbito da favela, o trabalho de campo revelou uma convivência entre agências estatais (Polícia e Poder Judiciário) e não estatais (Associação e Boca de fumo), com uma tendência a uma valorização maior dos mecanismos locais e não estatais, que os autores qualificam de *informais*.[5] Eles explicam essa valorização diferenciada como algo que ocorre em função da visão dual, que divide o *mundo dos ricos* em

---

[4] Por todos, mencionaríamos, a título de exemplo, aquela realizada pela Fundação Bento Rubião (OLIVEIRA, 1993).

[5] Categoria que não utilizamos na presente tese (à exceção dos casos de citação literal a outros autores), tendo em vista as inconsistências analíticas às quais nos reportamos no capítulo 1.

relação ao *mundo dos pobres*, criando uma indisponibilidade ideológica e um bloqueio simbólico do acesso ao Judiciário (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1988, p. 126).

Segundo a constatação desses autores, até o advento da boca de fumo – que, no caso por eles estudado, surge, curiosamente, a partir da transformação de um grupo religioso, da denominação *Testemunhas de Jeová*, em traficantes de drogas –, o modelo de intermediação de conflitos, polarizado pela associação, era o dialogal-cooperativo. A partir de então, constitui-se um novo poder de fato na localidade, que passa a ser *"um lócus de intermediação de conflitos que opera com recursos coativos violentos mais eficazes"* (JUNQUEIRA & RODIGUES, 1988, p. 131). Assim, nos anos noventa:

> *a juridicidade mediacional das Associações de Moradores dessas localidades tem vindo a ser substituída por uma juridicidade fundamentada na violência exercida pelo crime organizado do tráfico de drogas. (...) o direito alternativo das favelas do Rio de Janeiro não conduz a formas de sociabilidade, mas traduz e reforça o processo mais geral de atomização das relações sociais que vem sendo vivenciado por toda a sociedade brasileira a partir dos anos oitenta.* (JUNQUEIRA & RODIGUES, 1992, p. 9)

Se, ao tempo da pesquisa de Boaventura (1970), as Associações de Moradores de favelas constituíam *"sujeitos sociais emergentes que procuravam catalizar as demandas internas dessas localidades"*, com a redemocratização (década de 1980),

> *paradoxalmente, iniciou-se um ciclo marcado por um profundo desinteresse pelas questões públicas e por uma 'colombialização' crescente do país, a partir do qual parece ter sido sepultada, em todos os espaços da vida social – e não apenas nas favelas – a possibilidade de desenvolvimento de formas dialogais de resolução de conflitos.* (JUNQUEIRA, 1993, p. 171-172)

Nesse período, a boca de fumo assume a tarefa de proteção da ordem na localidade, e os moradores passam a recorrer a ela para a resolução de seus conflitos, além de garantir a segurança do crime organizado pela lei do morro ("ninguém sabe, ninguém viu"), vendo-se constrangidos à prestação de ajuda aos traficantes, por exemplo, quando esses precisam de refúgio na casa de algum morador, diante de perseguição policial (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1992, p. 14). Entendem que a boca de fumo seria uma organização que exerce um papel *"tendencialmente desorganizador das redes de relações sociais enquanto formas associativas potenciais"* (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1988, p. 136).

Com base nas interpretações acima, os autores procuram se distanciar daquelas teorias *“que imaginam as favelas a partir de vínculos comunitários dialogais”*, apontando que as mesmas estariam sendo contrariadas à vista do que sua pesquisa empírica revelava, segundo a qual, nas favelas *“não existe uma intersubjetividade do acordo (...), mas sim o recurso a uma instância superior que, dotada de poder coativo, é capaz de impor a ordem”* (JUNQUEIRA, 1993, p. 172-173). Voltando o seu foco à teoria da pluralidade do Direito, Junqueira e Rodrigues sustentam que as investigações sociojurídicas mais recentes estariam revelando que a juridicidade, encontrada nas favelas, representa um retrocesso político e jurídico, em virtude da substituição das associações pelo tráfico, enquanto lócus de resolução de conflitos, o que faz com que passe a se privilegiar a violência e a justiça privada, traduzindo-se essa juridicidade na aplicação de um código penal muito mais arbitrário do que o código estatal. Diante dessa juridicidade, tais autores não fazem mais do que lamentar a perversidade que a distancia das garantias individuais e direitos humanos, inscritos na Constituição da República, concluindo que, se a concorrência com a regulação estatal deve ser realizada com mutilações, mortes e castigos físicos, talvez fosse melhor permanecer na fase de regulamentação de um Estado que ao menos estaria se esforçando em retornar ao caminho democrático (JUNQUEIRA, 1992, p. 110-111). Em síntese, sustentam que *“a tese da auto-regulagem da sociedade civil, em termos práticos, significa a entrega das populações marginalizadas ao poder de fato da polícia e do crime organizado”* (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1992, p.139-140). O quadro jurídico das favelas, segundo esses autores, seria marcado pelas seguintes notas (id., p. 15):

- inacessibilidade a mecanismos estatais de intermediação de conflitos;
- predominância de mecanismos orientados para o uso da força;
- dificuldade das associações em se legitimarem como juridicidade alternativa;
- vínculos orgânicos cada vez mais tênues;
- prevalência da “lei do fumo”.

No diagnóstico do quadro de violência, que entendem constituir uma marca das relações sociais e jurídicas nas favelas, a partir da década de 1980, os autores se apropriam da expressão *“privatização possessiva do direito”*, de autoria de Boaventura Santos (SANTOS, 1999), tomada como significando o processo em que, devido à inexistência de mecanismos comunitários de resolução de conflitos, cada

parte – no caso, cada morador da favela – torna-se, ele próprio, produtor do Direito (JUNQUEIRA, 1993, p. 171). Com efeito, observam que *“nos últimos anos, todas as práticas sociais vêm deslizando para uma normatividade subsistente de caráter particularista”*, que os autores também designam por *“normatividades informais ad hoc”*, que traduzem *“a dificuldade de se estabelecer algum parâmetro para o relacionamento social”* (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1992, p. 16). Tal sorte de *privatização* e/ou de *particularização do Direito* não se aplicaria apenas à juridicidade local, na medida em que corresponde com precisão à percepção de significativos setores da localidade estudada, a respeito da juridicidade estatal. A matriz lógica, que se encontra por trás da juridicidade centrada na boca de fumo, é a da incapacidade de generalização de interesses e o uso da força como elemento legitimador das decisões (*“pedagogia violenta e excludente”*), exatamente como a juridicidade estatal é percebida (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1988, p. 132-133).

Um dos possíveis desdobramentos dessas considerações é aquele que conduz à recolocação da questão do conceito de Direito, a fim de saber se esse abrangeria ou não as normatividades *ad hoc*, acima mencionadas. Para Junqueira e Rodrigues, a questão do conceito de Direito representaria um dos *impasses teóricos* das correntes que trabalham com a noção de pluralidade jurídica. Nesse sentido, eles indagam:

> *até que ponto é possível alargar o conceito de juridicidade, sem se correr o risco de utilizá-lo de forma indiferenciada, para denominar toda e qualquer modalidade de normatividade da sociabilidade concreta dos atores sociais? Como evitar que a constatação da existência de determinadas normas sociais no interior de uma localidade fosse tomada como índice da presença de uma juridicidade alternativa, uma vez que a pura e simples existência de sanções para determinados padrões de comportamento nas interações da vida cotidiana é um elemento comum a todas as formas normativas?* (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1988, p. 127)

Boaventura Santos enfrenta essa questão com a distinção de determinados espaços estruturais da ação social, bem como com apoio no conceito de justiciabilidade. Junqueira e Rodrigues adotam essa segunda alternativa de resposta à questão do conceito geral de Direito:

> *para as finalidades da pesquisa, decidiu-se denominar de jurídicas, no sentido ampliado, apenas as modalidades de imposição de normas caracterizadas pela existência de uma agência especificamente reconhecida pelos atores sociais como capaz de produzir decisões acerca da sua conflitualidade social.* (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1988, p. 128)

Junqueira e Rodrigues tocam, em breves passagens de seus escritos, na clássica questão terminológica com as quais os estudos da Sociologia Urbana sobre favelas se veem às voltas, há algo em torno de cinco décadas,[6] que se refere à aplicação do termo *comunidade*, a fim de se referir às favelas e/ou ao conjunto de pessoas que residem numa determinada favela. Uma das razões apontadas por esses autores para a utilização desse *nomen* residiria em algumas nuanças do ambiente ideológico, das décadas de 1960 e 1970:

> *Ainda que dentro de suas especificidades, tanto os países centrais como os periféricos, particularmente a América Latina, revivem, nestas duas últimas décadas do século XX, o mito da comunidade que esteve em voga nos anos sessenta e setenta. (...) a vida em comunidade transforma-se na grande utopia dos anos setenta, vivida principalmente pelos que não conseguem se adaptar à vida burguesa e, conseqüentemente, ao direito burguês.* (JUNQUEIRA, 1993, p. 161)

Esses autores veem a teoria da pluralidade jurídica de Boaventura Santos como contaminada pelo “mito da comunidade”. De forma geral, entendem que os mecanismos não estatais de resolução de conflitos jurídicos:

> *referem-se a um processo de societalização que toma por referente o mito da comunidade, do qual poderia ser um bom exemplo a favela que, a partir da investigação empírica realizada por Boaventura de Sousa Santos no início da década de setenta no Rio de Janeiro, veio a ser conhecida como Pasárgada.* (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1992, p. 11)

Nossa apreciação dos fatos e argumentos trazidos por Junqueira e Rodrigues é a de que eles parecem estar corretos, ao chamarem atenção para as importantes transformações ocorridas nas Associações de Moradores de favelas, a partir da década de 1980, tais como a perda de seu vigor, enquanto organismos de aglutinação coletiva. Essas transformações sinalizam para um novo momento da história e da trajetória dos microcosmos sociais urbanos, representados pelas favelas. Dado que a Associação de Moradores constitui a agência central da reprodução do *Direito de Pasárgada*, essas transformações acarretam modificações na configuração da juridicidade local, que as respectivas pesquisas empíricas passaram, invariavelmente, a acusar. Não nos parece, no entanto, que as associações tenham sido propriamente **substituídas** pelo tráfico de drogas, sendo, a nosso ver, mais correto trabalhar-se com a hipótese de ocorrência de

---

[6] A título de exemplo, esse debate já comparece em LEEDS & LEEDS, 1978, capítulo II. Na presente tese, optamos por não adentrar nesse debate, considerando que a intensidade de seu uso suscitaria uma série de questões específicas, cujo enfrentamento poderia comprometer a delimitação e a unidade de nosso objeto. Assim como no caso da categoria *informalidade*, valer-nos-emos da categoria *comunidade*, apenas a fim de sermos fiéis à fala dos cientistas e entrevistados que a utilizam, abstraindo da problematização a seu respeito.

justaposições, de **tentativas de cooptação** (em alguns casos, bem-sucedidas) e de uma **divisão do trabalho entre essas agências**, que afeta tanto a determinadas matérias quanto à jurisdição privilegiada de uma ou de outra, ou que admite um arranjo em que elas funcionem como instâncias sucessivas que uma mesma questão pode percorrer.

Consideramos como válida a preocupação, manifestada por Junqueira e Rodrigues, quanto a uma recuperação do "mito da comunidade", pois nos parece que ela, de fato, comparece em parte da produção bibliográfica voltada aos problemas da favela e, em especial, às suas estruturas jurídicas, especialmente ao longo da década de 1980. A título de exemplo, identificamos esse ideário no estudo de caso do processo de urbanização da favela Santa Marta, desenvolvido por Martinez (1989), que possuía objeto e objetivos bastante assemelhados aos da presente tese, com a diferença (a nosso desfavor) de que o autor do citado estudo pode valer-se amplamente do instrumento da observação participante. Nesse estudo, o autor sustenta que as favelas acabaram

> *por criar elas próprias verdadeiros microcosmos urbanos, com regras próprias, uma autêntica 'legislação' interna, que normatiza uma forma particular de sobrevivência à margem da cidade legal, permitindo sua existência e reprodução. Esta forma de viver segundo seus valores, dá a estas comunidades uma identidade específica* (MARTINEZ, 1989, p. 8).

Assim, para esse autor, as favelas *"resistem à mudança de sua forma de vida, seu cotidiano comunitário, na luta por sua identidade enquanto favela, reagindo contra fazer parte de um modelo de cidade, estratificada, excludente que, para ela, não deu certo"*, não sendo mais possível *"pensar em soluções reurbanizadoras que simplesmente tentem integrar a comunidade favelada à vida urbana, nos padrões e conceitos culturais da cidade legal, da cidade do asfalto. Cada favela é um caso que se reproduziu dentro de seus próprios valores"* (MARTINEZ, 1989, p. 9). No trabalho aqui citado, a representação do morador de favela, como possuidor de uma especificidade cultural, é levada a tal ponto que converte o "favelado" numa categoria à parte de pessoa, logo, tudo que envolve essa região passa a ser visto como ultraespecífico e idiossincrático:

> *A manutenção de valores culturais daquela comunidade representa sua identidade, sua cidadania, responsável por sua sobrevivência, rejeitando qualquer tentativa de aculturação, ferindo sua história, sua tradição, suas diferenças, sua 'legislação' própria, pois isto levaria ao seu fim, enquanto favela* (MARTINEZ, 1989, p. 36).

Recepcionamos, portanto, a crítica ao “mito da comunidade”, entendido esse como uma narrativa ou abordagem que se refere à favela do ângulo de uma especificidade sociocultural, de natureza praticamente equiparada àquela mencionada pelos autores que enfrentaram o problema da *multiculturalidade* e da *plurietnicidade* (a exemplo de DUPRAT, 2007). Esses autores se referem a diversas categorias de sujeitos sociais,[7] que se destacam por suas identidades específicas, fundamentadas em direitos territoriais e rigorosa autoconsciência cultural, com base no que concebem direitos étnicos, culturais e territoriais. Trata-se de grupos que, nos termos da Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), possuem *“condições sociais, econômicas e culturais que os distinguem de outros setores da coletividade nacional”*. De fato, não nos parece ser esse o caso das favelas, de seus moradores e de suas instituições jurídicas. O transporte, a elas, da perspectiva acima exposta promove um isolamento analítico das mesmas, em relação à tessitura urbana em que se inserem, o que não nos parece corresponder ao quadro das relações sociais objetivas, razão pela qual não adotamos tal perspectiva, na presente tese. Apesar de reconhecermos certas particularidades relevantes no caso das favelas, que justificam o destaque do Direito de Pasárgada, em relação a outras constelações jurídicas, essas têm por pano de fundo os processos de segregação e de dualização urbana, que não significam a afirmação de uma identidade cultural diferenciada, em termos absolutos, em relação à cidade, vista enquanto uma determinada totalidade.

Por outro lado, os trabalhos de Junqueira e Rodrigues transparecem um sensível ceticismo, ao associarem, de maneira praticamente inexorável, as estruturas jurídicas formadas nas favelas a um circuito de relações sociais eminentemente despóticas. Nos termos de Boaventura Santos, o Direito não estatal, para aqueles estudiosos, teria uma estrutura totalmente consumida (ou englobada) pela violência, com pouco ou nenhum espaço para a retórica e para a burocracia, não dispondo de quaisquer mecanismos de controle dessa violência. Embora admitam que o Direito da favela pudesse ter tido configuração dialogal, ao tempo da pesquisa de Boaventura, praticamente decretam a sua “pena de morte” com o advento das bocas de fumo em favelas. É fato – reconhecido na própria obra de

---

[7] Tais como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, faxinaleiros, pomeranos, ciganos, geraizeiros, vazanteiros, piaçabeiros, pescadores artesanais, pantaneiros, caiçaras (cf. DUPRAT, 2007, p. 7-8).

Boaventura Santos, conforme mencionado na seção 1.7 – que as constelações jurídicas, que emergem dos espaços sociais estruturais, podem ser altamente autoritárias, ensejando o uso frequente da força e de procedimentos autocráticos, por parte dos criadores e aplicadores do Direito. Também o reconhecem outros estudos, como aqueles do caso colombiano, em que se verificam procedimentos impositivos por grupos armados paraestatais, nas zonas que controlam (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 23).

No entanto, conforme os elementos empíricos produzidos, com vista à elaboração da presente tese, a serem detalhados a partir do capítulo 4, não desapareceram, nas favelas estudadas, normas e relações jurídicas com as características excluídas por Junqueira e Rodrigues – aquelas de caráter dialogal e/ou decorrentes de práticas consensuais, num determinado local. Muito embora essas possam se ver condicionadas pelo contexto marcado por uma *"acumulação social da violência"* (MISSE, 2008) ou por uma *"sociabilidade violenta"* (SILVA, 2004), esse quadro não impôs o seu desaparecimento. Por outro lado, o exercício da dominação de áreas favelizadas, pelo comércio varejista de entorpecentes, em geral identificado como o grande vetor que potencializa o padrão violento de sociabilidade, está em constante transformação, apresentando variações em sua atuação, de local para local, não possuindo um padrão uniforme de exercício da força e de poderes despóticos, em todas as favelas.

No caso estudado para o desenvolvimento da presente tese, os moradores entrevistados fizeram referência ao fato de a boca de fumo ter adotado, para nossa surpresa, aquilo que na ciência jurídica é chamado de *princípio da personalidade da pena* ou *princípio da intranscendência*, numa demonstração de que o uso da força, por parte desse agente, estaria se submetendo a alguma espécie de disciplina. Isto é, quando é determinada a expulsão de algum morador, em função de comportamento julgado inadmissível pelos traficantes – v. g., não pagamento de uma dívida –, somente a própria pessoa é condenada a sair da favela, não sendo atingidos seus familiares, salvo se também tiverem participação nos negócios relativos à boca de fumo. Acrescentaríamos a esse dado, o depoimento que colhemos de um morador da favela estudada, que durante algum tempo atuou no local como agente comunitário, em projeto da Prefeitura, e que nos relatou a seguinte experiência, tida ali, com os traficantes de drogas:

> *Retirada de trailer* [de área pública] *dá muita confusão, dá briga. Porque o cara acha que ele não vai tirar. E ele vai, recorre ao tráfico. Aí o tráfico vem, manda chamar você. Você tem que falar com o tráfico porque não pode ficar. Aí gera toda uma polêmica. Já teve dia da gente ficar na Associação até 7, 8 horas da noite envolvida com tráfico. Porque ele não entendia que aquilo estava errado e que aquilo tinha que sair. E ele mandava chamar todo mundo. Tinha que ser todo mundo. Até a Sandra* [engenheira da Prefeitura] *que não era moradora daqui, tinha que ficar aqui. Ele não ameaçava a gente em nada. Ele só queria entender o porquê. E realmente, nunca ficou contra. Tanto que ele nos dava até razão, 'não, você ta errado, vamos tirar, pode tirar'. Dava trabalho, mas em geral os caras se convenciam de que tava errado e que poderia retirar realmente. Que era para o bem estar da comunidade e realmente podia tirar.*
>
> Eles nunca chegaram a embarreirar o trabalho de vocês?
>
> *Não. Pelo menos na minha época, não. Pediam satisfações, pediam reunião... Só. Tinha que explicar o porquê, mas nunca chegou a falar 'não, você não vai fazer, você não vai trabalhar'. Morador mesmo, falava direto. Passou na rua, reclamou, 'ah, vou falar com o cara'. Pode falar, fala mesmo. 'Ah, vou recorrer', a gente nunca teve problema com isso. Que eu saiba, não. Porque eu nunca tive problema nenhum com isso.*
>
> Eles [os integrantes da boca de fumo] são pessoas daqui, não são pessoas de fora?
>
> *Não, são tudo daqui. E geralmente nunca vinha quem tinha que vir. Vinha um garoto mesmo, a gente começava a falar, ele entendia e passava. E pronto. Tinha um garoto que ele era muito cabeça e não faz parte mais daqui. Ele ia conversar com a Sandra no POUSO porque ele não era muito envolvido com o tráfico, mas era do tráfico. O cara entendia de obra, entendia de tudo. Então ele via que realmente tava errado e ele mesmo passava pro resto.*
>
> Ele trabalhava, mexia com isso?
>
> *Ele era pedreiro, mas depois ele se tornou do tráfico, e ele era muito cabeça o garoto. Então ele mesmo passava pra quem tinha que passar que era necessária a retirada, que era necessário que fizesse realmente isso. Aí depois eles mesmos ajudavam, eles mesmos falavam 'ó, não quero isso na rua, isso atrapalha, isso prejudica'. Eles mesmos começaram a ajudar, tanto à Associação quanto ao POUSO, sobre esse aspecto de material de construção em rua, areia, essas coisas mesmo. 'Ó, eu quero ensacado. Vai na padaria e pede saco porque a padaria dá'. Chegou uma época que dava para levar tudo certinho.*

Assim, essas configurações diversificadas impõem ao analista cuidados e limites à generalização das hipóteses, a respeito dos impactos da emergência das bocas de fumo sobre as instituições internas de cada favela e sobre suas respectivas formas de sociabilidade. Os dados acima mencionados sugeririam a

investigação da hipótese de uma combinação entre o uso da violência – real ou simbólico, atual ou iminente, por parte de grupos armados, existentes no interior da favela, ou por outras formas menos orgânicas que essa – e mecanismos dialogais, centrados ou não, na Associação de Moradores, como componentes da gestão do espaço das favelas. É o que sugere o estudo de Martinez (1989, p. 22), que observou que a mediação de litígios construtivos entre moradores de favelas, pela Associação de Moradores, operava como um fator de contenção da violência nesse processo, abrindo caminho para soluções negociadas. Ele registra, em seu trabalho, o seguinte depoimento do então presidente da Associação de Moradores do Santa Marta, Itamar Silva:

> *Estas negociações não são fáceis, são complicadas com brigas, ameaças, etc., mas sempre chegamos a uma solução de comum acordo. Este acordo só é possível pela legitimidade que a A. M. tem na comunidade. Não só estes problemas eram tratados, mas a questão do risco da casa, da ventilação, do local, e esta legitimidade foi conquistada na nossa inserção na comunidade, nas atividades, na luta e nas decisões sempre tiradas em assembléia.*

Nesse sentido, parece-nos útil a distinção proposta, por Marcos Alvito (DEBATE, 2000), entre dois momentos ou fases na trajetória das favelas: a fase do **medo** e a fase do **terror**. Em ambas imperaria uma lei violenta, uma vez que não existiria período sem violência na história das favelas, que enfrentavam tal problema mesmo antes do surgimento das bocas de fumo, entendimento que é corroborado por Paulo Lins. No entanto, esses dois momentos são diferenciados por Alvito da seguinte maneira:

> *A fase do medo é quando você tem um chefe, pessoas armadas e a possibilidade de haver violência, mas você tem uma série de leis e normas que são cumpridas, e a pessoa está mais ou menos achando que se cumprir aquelas normas, se andar direitinho, de acordo com o que está previsto ela não vai ser atingida. Então ela tem medo, mas é um medo sob controle. A fase do terror é um contexto de franca imprevisibilidade e, portanto, de insegurança, quando ocorre o oposto do que afirmamos acima. A fase do terror é quando as coisas não fazem mais sentido, quando a violência pode irromper a qualquer momento, independentemente do seu comportamento. Você já não consegue acreditar na possibilidade de prever o que aquelas pessoas que estão com arma na mão vão fazer. (...) Pode ser que morra menos gente, pode ser que a lei seja mais cumprida, mas o terror é muito maior, ultrapassou a fase da violência.* (DEBATE, 2000, p. 5 e 10)

Conforme o entendimento de Alvito, podemos afirmar que, na fase do *medo*, não ficaria inviabilizada a pesquisa científica ou a presença do Estado, uma vez que, nela, não são suspensas as leis e normas que, ordinariamente, regulam o cotidiano

local. Vigoraria nessa fase *"uma espécie de equilíbrio, na comunidade, entre o tráfico de drogas – que respeitava, que tinha determinadas normas – e a comunidade"* (DEBATE, 2000, p. 9). Os controles por mecanismos violentos seriam um pouco menos rígidos, de modo a permitir espaços para a vigência de normas locais, não ditadas diretamente pela boca de fumo, como sugere o depoimento abaixo:

> *Meu nome é Carlinhos. Sou da Rocinha. Quero dizer primeiro do meu desconforto quando a gente vem para um encontro falar de comunidade e o prisma ser criminalidade e não vim realmente dizer o que acontece e o que não acontece. Eu fico meio decepcionado, mas eu queria discordar de algumas coisas. Uma delas é em relação às leis e normas da favela, de que as pessoas têm que cumprir. A gente tem opção de não cumpri-las. A gente sabe que é uma briga, que é um risco, mas hoje a gente opta por um lado. A gente sabe que corre o risco de ser convidado pras reuniões lá de madrugada. Mas existe em todas e existe um grupo muito forte, que é o da resistência.* (DEBATE, 2000, p. 31-32)

Embora comunguemos da avaliação quanto às debilidades na vigência – não somente nas favelas, como Junqueira e Rodrigues parecem reconhecer – dos direitos humanos e do conjunto das garantias fundamentais, relacionadas no art. 5º da Carta Magna, a caracterização das favelas, como um espaço, ontologicamente, marcado pela negação generalizada desses direitos, fornece uma imagem de que nelas vigoraria algo comparável a um *estado de natureza* ou pré-civil. Essa também nos parece uma interpretação que exacerba o problema, além de suas dimensões rigorosamente fatuais, sobretudo se generalizado no tempo e/ou no espaço. Além das implicações analíticas, trata-se de um argumento que muito se aproxima da imagem difundida, pelo jornal *O Globo*, na série *"Eles ainda vivem na ditadura"*. Tal argumento serve de justificativa política para o incremento da letalidade nas intervenções policiais, em áreas favelizadas – e, logo, para a reprodução das violações aos direitos humanos, que os autores se preocupam (corretamente) em denunciar –, bem como para políticas habitacionais cooptadas pelas razões de *"segurança pública"*, passando a operar de maneira fortemente condicionada por ela.

Por fim, diga-se que os exemplos invocados por Eliane Junqueira – e, também, por Luciano Oliveira (OLIVEIRA, 2003) –, a fim de criticar a concepção plural do Direito, em função da conotação violenta que a juridicidade assume em contextos como o da favela, nos parecem mais bem enfrentados no quadro proposto por Boaventura Santos, no qual não se perdem de vista as articulações entre as esferas estatal e societal. Isso porque esse último oferece a hipótese, segundo a

qual a imagem (reducionista) de uma ordem jurídica, rigorosamente democrática e isenta de violência, configura uma das ocultações fundamentais para a legitimação do capitalismo, enquanto relação social global. Por outro lado, Boaventura acrescenta que o poder relativamente democrático e não despótico do Estado só tem condições objetivas de se viabilizar, em constelação com outras formas de poder, geralmente mais despóticas que ele. Ou seja, Direitos Infraestatais despóticos seriam condições de viabilidade de um Direito estatal democrático. Assim, a análise da questão em tela não pode ignorar a violência presente, tanto no Direito da favela como no Direito estatal, além do que não pode, com muito mais razão, fazer vista grossa ou tomar como base o aspecto retórico e de falsa representação da realidade, ostentado nas instituições estatais, que comparecem largamente na teoria política.[8] Conforme os exemplos trazidos no capítulo 1, bem como outros invocados por Junqueira e por Luciano Oliveira, o componente da violência constitui algo presente em todas as formas jurídicas, sendo inerente à fenomenologia jurídica, devendo a análise estabelecer diferenciações e classificações, por exemplo, com base nos mecanismos de controle da violência, estabelecidos em cada um dos espaços estruturais da ação social.

2.3 O problema das competências das agências jurídicas atuantes nas favelas

As assertivas de Junqueira e Rodrigues vão, quase sempre, na direção de demonstrar os diversos equívocos de interpretação e de avaliação, que estariam sendo cometidos pela teoria da pluralidade do Direito. Enquanto nessa se verifica o reconhecimento do papel central da Associação de Moradores, aqueles autores procuram demonstrar o oposto, isto é, que essa teria menos importância do que à primeira vista se acreditou. Assim, com base nas pesquisas que realizaram, eles verificam que a atuação da associação, enquanto ator normativo, se restringe aos domínios da edificação e de transferência de propriedade das habitações,

> *não havendo qualquer indício significativo de que outras áreas de conflitualidade sejam normatizadas atualmente por este ator*. (...) *Constituem basicamente um mecanismo de composição dos conflitos referentes a uma estreita região das relações de vizinhança, certamente aquela que – em virtude das próprias características urbanísticas da favela – apresenta-se como potencialmente mais*

---

[8] Bem como nos escritos de Marcelo Neves, a serem discutidos na seção 2.8 (cf. NEVES, 2003).

> *problemática para a manutenção da unidade da rede de relações sociais.* (JUNQUEIRA, 1993, p. 168)

Em contraste com isso, afirmam que as matérias que competiriam à boca de fumo seriam bem mais abrangentes, quando comparadas com aquelas sob a alçada da Associação de Moradores. Aquela exerce poder de polícia, produz e distribui justiça, colocando-se como ator normativo tanto para os "*conflitos de propriedade não resolúveis com o discurso retórico das associações*" (JUNQUEIRA, 1993, p. 172), como nas questões de natureza penal e policial, além de outras relativas à integridade física dos moradores da favela, chegando até mesmo aos litígios entre familiares. Para a manutenção da ordem, ela impõe um Código Penal próprio, com penas que variam da prisão domiciliar à pena de morte, passando pelo impedimento de circular em determinada área, expulsão e tiro na mão. Os autores mencionam cinco casos típicos em que ocorre a intervenção do tráfico, os quais *"exemplificam os padrões de resolução de conflitos da boca de fumo"* (id., ibid.):

1. furto de uma bomba-d'água, solucionado em menos de 24 horas, com identificação do autor do fato, devolução da bomba, tendo os traficantes encarregado a própria vítima de decidir sobre a penalidade a ser aplicada ao *ladrão*;
2. desordem causada por crianças que atiravam pedras, tendo os traficantes enviado um de seus empregados para restabelecer a ordem;
3. um adolescente de 16 anos mata uma criança durante um assalto a ônibus, sendo morto por ordem do chefe da quadrilha e o corpo deixado na entrada da favela, para não dar motivo para que a polícia entrasse na favela, a fim de capturar o adolescente;
4. estuprador de uma moradora da favela, que é identificado pela boca de fumo e punido com castração;
5. moradores que discutem a respeito da edificação de uma parede, na qual a simples ameaça de intervenção do chefe do tráfico faz com que os litigantes se "conciliem".[9]

Assim, além da maior abrangência material, a boca de fumo contaria com instrumentos coativos, o que conferiria maior eficácia à sua atuação, em relação à Associação de Moradores, que dependeria estruturalmente do instrumental retórico:

---

[9] No caso estudado por nós, tivemos notícia de fatos assemelhados aos tipos 3 e 5, acima arrolados.

> *O não reconhecimento dessa juridicidade pela ordem estatal e a impossibilidade de utilização direta de meios coativos violentos, contrários à proposta política democrática desse tipo de entidade enquanto organizadora dos segmentos subalternos da sociedade, tornam a Associação de Moradores uma instituição totalmente dependente da assimilação desse discurso ético, sendo-lhe facultada apenas a 'conversa' como elemento de atuação".* (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1988, p. 130) [10]

Em razão da não legitimação da utilização de meios coativos, por parte da Associação, o recurso à coação física, como instrumento de resolução de conflitos, só se verificaria excepcionalmente, em função dos atributos pessoais do seu presidente. Por exemplo, ele se verifica num caso, encontrado na pesquisa de Junqueira e Rodrigues, de um ex-presidente que, além de membro de igreja protestante, era policial, fato conhecido por todos na favela. Com isso, seu poder era identificado ao poder do Estado e, quiçá, ao poder divino, o que o levava a ser agressivo na maneira de tratar as pessoas e não pautar a sua atuação pelo diálogo (JUNQUEIRA & RODIGUES, 1988, p. 131).

De outro lado, o fato de a associação não possuir qualquer poder coativo físico pode ser considerado relativamente irrelevante, para o desempenho de seu papel de árbitro de litígios entre moradores da favela, uma vez que

> *as partes, ao decidirem se submeter ao arbitramento, já manifestaram uma concordância em acatar a decisão da Associação de Moradores que, apenas para dar uma maior legitimidade à solução, faz apelo a determinados valores – honestidade, cooperação e justiça – compartilhados pela população.* (JUNQUEIRA, 1993, p. 169)

Conforme depoimento do presidente da associação do Morro da Coroa, colhido por Junqueira, *"a gente não tem instrumento de pressão, tem de conversar muito com as pessoas para que elas se conscientizem do que está certo"* (Id., ibid.). Segundo ela, o discurso ético das associações, *"quando incapaz de gerar condutas espontâneas, abre espaço para outras formas de juridicidade, centradas não no modelo mediacional, mas sim no exercício puro e simples da 'lei do mais forte'!"* (JUNQUEIRA, 1993, p. 169). O papel secundário do Poder Judiciário, aliado às limitações da associação, em sua atuação baseada no consenso, acarreta que a ideologia da força – ou o do Direito do mais forte – seja privilegiada, nas articulações internas, enquanto referencial das práticas de controle social, tanto estatais quanto paraestatais. A intervenção da polícia, além do papel repressivo, cumpre o papel

---

[10] No caso que estudamos, o leque de instrumentos utilizados pela associação parece ter sido um pouco mais amplo que esse, conforme será exposto nos capítulos 4 a 6.

socializador de reafirmar a cultura jurídica que tem, no Direito do mais forte, o seu principal referencial ideológico, que organiza as expectativas de comportamento, nas interações cotidianas no espaço da favela (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1988, p.138).

Além do debate em torno da atuação das agências jurídicas locais, comparece, na literatura consultada, um importante registro a respeito da atuação de órgãos públicos administrativos (não judiciais), na resolução de conflitos em favelas. Em pesquisa realizada no final da década de 1980, Luciano Oliveira percebeu a relevância da *justiça administrativa*, isto é,

> *o papel cada vez mais ativo que o Poder Executivo, através de órgãos e departamentos especializados, vem tendo em nossa sociedade na intermediação e apreciação de conflitos que não encontram no aparato judiciário tradicional sua arena de expressão.* (OLIVEIRA *apud* JUNQUEIRA, 1993, p. 149)

Junqueira endossa a colocação desse autor, no sentido de que os canais e processos administrativos necessitam ser democratizados, uma vez que não se caracterizam pela transparência e pela garantia do contraditório, estando as partes submetidas à lógica burocrática e patrimonialista, que marca o Estado brasileiro. Entre as medidas necessárias, ela aponta para procedimentos como a motivação das decisões e o desenvolvimento de uma jurisprudência administrativa – de modo a aumentar a sua previsibilidade e assegurar tratamento igualitário dos cidadãos –, a ampliação da legitimidade dessas agências, através da participação da sociedade, a publicidade dos atos processuais, através de audiências públicas e da publicação prévia de projetos ou programas, a serem submetidos à discussão pública, e a legitimação da representação coletiva (JUNQUEIRA, 1993, p. 152-153). Em muitos dos procedimentos administrativos ficam afastados os recursos democráticos incorporados no procedimento judicial – tais como os direitos ao contraditório, à ampla defesa e ao recurso à instância superior, contra decisões tomadas na instância inferior – ou seja, o Estado converte um processo *"embrionariamente democrático em veladamente autoritário"* (JUNQUEIRA, 1993, p. 159). Um dos exemplos disso seriam as práticas judiciárias da polícia, estudadas Luciano Oliveira, que afirma que elas *"não configuram apenas uma inocente instância apaziguadora de brigas de vizinhos; elas também são práticas que reproduzem o arbítrio e a dominação"* (JUNQUEIRA, 1993, p. 158).

Em nosso entendimento, o debate acima referido é de grande atualidade, tendo em vista que nossa pesquisa revelou o papel crucial da administração de conflitos, realizado tanto pela Associação de Moradores de favelas, quanto pelos órgãos públicos instalados em favelas, na esteira de ações de urbanização e de regularização. Por outro lado, as conclusões de Luciano Oliveira constituem mais uma evidência de que o caráter despótico, ou arbitrário, está presente e imbricado nas diversas formas jurídicas, não sendo algo exclusivo ou peculiar das práticas jurídicas das agências internas da favela, conforme Junqueira e Rodrigues parecem sugerir, *vis a vis* do exposto na seção anterior (2.2).

Por outro lado, no tocante ao debate sobre a extensão das competências da Associação de Moradores, que estariam sendo disputadas pela boca de fumo, entendemos que, nele, também devem ser considerados o discurso e as práticas correntes das próprias associações, das lideranças e dos moradores das favelas, sobre essa distribuição. Nos casos que estudamos, como referência para a elaboração da presente tese, muito daquilo, que Junqueira e Rodrigues atribuem à boca de fumo, foi relatado como sendo, atualmente, exercido pela associação, existindo discursos contrários àquele que apresentam em seus trabalhos.

Além disso, a trajetória das Associações de Moradores demonstra o seu envolvimento em praticamente todas as questões que dizem respeito à formação e ao desenvolvimento das favelas, havendo casos em que coube a elas organizar os trabalhos de urbanização (vide PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 246 e seguintes). As múltiplas inserções comunitárias das associações podem ser inferidas do grande número de diretorias, que costumam compor as chapas que concorrem à sua administração, não se reduzindo às pessoas do presidente e do vice-presidente:

> *Sem apoio do poder público e contando com recursos dos próprios moradores, essas associações de favelas, através de mutirões, construíam redes de água e esgoto, pavimentavam ruas, colocavam postes de iluminação elétrica, faziam a coleta de lixo, entre outros serviços. Espécies de 'miniprefeituras', elas também patrocinavam festas, desenvolviam atividades culturais e, muitas vezes, arbitravam conflitos de família e de vizinhança.* (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 246)

2.4 Uma explicação para o Direito de Pasárgada, com base na configuração da sociedade e do Estado brasileiro

Dentro da perspectiva que estabelecem, com respeito às estruturas jurídicas encontradas nas favelas, Junqueira e Rodrigues retomam a tradição (ou tendência) histórica brasileira de recorrer, permanentemente, à violência como forma de resolução de conflitos, valendo-se quer da "justiça pelas próprias mãos" e dos mecanismos comparáveis à *vendetta*, quer de formas mais sutis, embora não menos violentas. Trata-se de um modo de promover a justiça, por meio da intervenção direta, quando a lei *"falha, tarda ou é simplesmente inexistente"*, unindo pela força, e sem as mediações habituais, *"o plano das leis universais que devem valer para todos e a ordem imperativa que deve governar o universo das relações pessoais"* (DA MATTA, *apud* JUNQUEIRA, 1993). A sociedade brasileira contemporânea teria herdado, da sociedade rural escravocrata, a prática recorrente do "exercício privado da justiça", acionada tanto pelos proprietários de terra como por outros segmentos sociais, que a justificam com base num "código do sertão", que legitimaria a defesa da honra pelas próprias mãos. Inspirando-se nas colocações de Maria Célia Pinheiro Paoli, Junqueira sustenta que a privatização dos conflitos seria uma constante histórica da sociedade brasileira, resultante da ausência de um espaço público constituído, capaz de mediar as relações entre Estado e sociedade, o que acarretaria a desconstrução simbólica da lei como norma ordenadora das relações sociais (JUNQUEIRA, 1993, p. 170).

Dentre as diversas formas de resolução de conflitos, mediante a violência física, Junqueira arrola os esquadrões da morte (grupos formados por policiais, que consideram a legalidade um obstáculo para o combate ao crime), a polícia mineira ou justiceiros (contratados por comunidades de periferia ou por comerciantes), o crime organizado, os linchamentos e os quebra-quebras de meios de transporte coletivo. Ela traz à baila a afirmação de Maria Vitória Benevides, que analisou diversos casos de linchamento, concluindo que, neles, os agentes não tinham apenas o objetivo de fazer justiça com as próprias mãos, mas agiam, movidos por uma histeria coletiva – ou *"explosão patológica de uma psicose coletiva"* –, demonstrando que, além de não confiarem na ação da polícia e da justiça, estão firmemente imbuídos da idéia de que "bandido tem que morrer", vindo ao encontro do pensamento dos esquadrões da morte. As pessoas que tomam parte nos

linchamentos, mesmo não tendo sido pessoalmente vitimadas pelo fato que os detona, extravasam, com ele, sentimentos profundos de insegurança, revolta e ódio (JUNQUEIRA, 1993, p. 171 e 175).

Além da violência física, Junqueira também se refere à violência simbólica, sutil, oculta ou disfarçada, como mecanismo de resolução de conflitos, exemplificada na instituição da conciliação e da “ideologia do favor”, do agrado e do trato, herança do patrimonialismo e do paternalismo. Trata-se de uma dinâmica, estudada por Gisálio Cerqueira, no ambiente urbano, e por Margarida Maria Moura, no ambiente rural, sendo o conceito oriundo da obra de Roberto Schwartz. Para escapar da legislação trabalhista e descaracterizar o vínculo empregatício, o proprietário de terras transforma o agregado em morador de favor, recorrendo a atos simbólicos que revestem a relação com critérios de bondade, favorecimento, gratidão, compadrio e submissão. Não paga os direitos trabalhistas, mas é o padrinho de batismo, crisma e casamento dos empregados e de seus filhos, doa material à festa do padroeiro dos lavradores, aceita e distribui honrarias etc. A “moradia de favor” constitui uma reinvenção das relações de servidão. No campo da justiça do trabalho, temos o fenômeno da “indústria do acordo”, que ratifica essa relação (JUNQUEIRA, 1993, p. 176).

A partir desse quadro, Junqueira volta-se para o processo de formação do Estado brasileiro, asseverando que esse, às portas do século XXI, *“ainda não conseguiu monopolizar a produção e a distribuição do direito, que continua sendo apropriado por uma sociedade que, sentindo-se distante do Poder Judiciário, desenvolve seus próprios mecanismos de resolução de conflitos”* (JUNQUEIRA, 1993, p. 144). Tal sentimento não seria novo, mas atravessaria a história brasileira, conforme as colocações de Sidney Chaloub. Esse, com base em jornais do início do século XX, afirma que o sentimento de desconfiança dos populares, em relação à justiça, era profundo e generalizado, enraizado na alma popular: *“os tribunais são considerados, geralmente, o inferno dos pobres e dos humildes, que encaram a má solução de seus pleitos e processos como relutância pura e simples da miséria e da ausência de proteção”* (CHALOUB *apud* JUNQUEIRA, 1993, p. 144). O clamor de Joaquim Nabuco, à época, era por organizar uma justiça pública, verdadeira, real, completa, ou se legitimaria a vendeta popular.

Dadas essas premissas, que apontam defasagem entre o cotidiano da sociedade brasileira, especialmente dos segmentos marginalizados, e as instituições

do Estado, Junqueira e Rodrigues estruturam a sua explicação para a emergência de uma juridicidade comunitária, nas favelas brasileiras, marcada pela criação de instituições próprias de controle social e de decisões arbitrais. Ela seria centrada na **carência ou ausência do Estado, no seu aspecto de organizador da cidadania**, processo que não ocorre num espaço cultural e ideologicamente vazio (JUNQUEIRA, 1988, p. 126-127). Nesse sentido, afirmam que:

> *Direito alternativo também designa a juridicidade produzida por comunidades que não reconhecem o ordenamento jurídico estatal (como as comunidades indígenas) ou que, marginalizadas juridicamente, sentem necessidade de criar formas de regulação social próprias para suprir a carência normativa decorrente de um Estado ausente do processamento de conflitos (como as favelas brasileiras).* (JUNQUEIRA, 1993, p. 163)

Assim, a seletividade estrutural (econômica, social e ideológica) dos poderes e agências do Estado, em relação à conflitualidade dos segmentos subalternos, remeteria os indivíduos, aí inseridos, à legalidade de fato das forças atuantes em seu cotidiano, como uma versão moderna do estado de natureza hobbesiano. A inexistência de mecanismos estatais de intermediação pacífica de conflitos, articulada à predominância de mecanismos orientados para o uso da força, reflete diretamente na ordem jurídica local. Assim, *"aquilo que se poderia definir como a lei do morro **não é uma forma jurídica**, no sentido moderno de um dispositivo de resolução de conflitos, cuja lógica seja orientada para a produção do consenso através do acordo"* (JUNQUEIRA, 1988, p. 139, grifo nosso). Como se percebe dessa citação, a carência do Estado é tomada não somente como elemento de explicação da origem da juridicidade local nas favelas, mas, sobretudo, como elemento qualificador dessa juridicidade, que, em última análise, é negada por Junqueira, ponto em que é acompanhada por outros autores, embora sob diferentes razões, conforme abordaremos nas seções seguintes. A nosso ver, trata-se de um argumento que, a pretexto de negar a existência de juridicidades locais nas favelas, dignas desse nome, restringe a experiência jurídica, nessas regiões, a um de seus aspectos, bem como recorre a uma visão idealizada a respeito do fenômeno jurídico, não vendo a violência, tal como conceituada na seção 1.4, como uma de suas dimensões constitutivas.

Para Junqueira, portanto, falar em crise de legitimidade e em emergência de formas alternativas de intermediação de conflitos, decorrentes dessa crise, seria ocultar o essencial, desviando analiticamente a atenção para o fato de que, na

virada do século XX, o povo brasileiro ainda não teve acesso aos mais elementares direitos civis e à construção da cidadania que, nos países centrais, decorreram da implantação do Estado moderno. Aqui, jamais teria existido a pré-condição essencial para o funcionamento da cidadania, como fator democratizante das relações sociais – o indivíduo enquanto sujeito de direitos –, referindo-se essa autora a uma cultura *prussianizada*, que vigoraria no Brasil (JUNQUEIRA, 1988, p. 125).

Para Luciano Oliveira, a perspectiva do pluralismo sociológico, como um subproduto da ausência do poder público – em outras palavras, *“não como afirmação de uma positividade, mas como conseqüência de uma negatividade”* –, já se encontra presente em ninguém menos que no próprio Boaventura Santos, que observa, *“numa passagem menos lida do que deveria, que ‘a intervenção da associação de moradores no domínio da resolução de conflitos intenta constituir algo como um* ersatz *da proteção jurídica oficial de que carecem”* (OLIVEIRA, 2003, p. 210). A nosso ver, essa colocação demonstra que muitas das críticas e questionamentos, dirigidos a Boaventura Santos, já se encontram, de algum modo, contemplados e respondidos em seus próprios escritos, o que sugeriria que a diferença de posições é menor do que fazem crer os termos contundentes, que seus críticos empregam em alguns momentos.

2.5 A teoria da pluralidade do Direito como uma *‘idéia fora do lugar’*

Como uma das implicações diretas da premissa de que, em face do contexto da formação social e política brasileira e latino-americana, a pluralidade jurídica assume, nesse contexto, um sentido particular, diverso daquele que possui nos contextos europeu e norte-americano, comparece nas obras de Eliane Junqueira e José Augusto Rodrigues, de Marcelo Neves e de Luciano Oliveira a avaliação de que essa teoria não seria adequada ao tratamento dos fenômenos empíricos, de natureza sociojurídica, verificados nas sociedades periféricas, de maneira geral, e nas favelas brasileiras, de modo particular. Constituiria, no ângulo desses autores, um modelo teórico importado, comprometido com a perspectiva identificada como *regulacionista*, surgida ao longo do século XX, não estando a altura da apreensão do sentido dos movimentos de *informalização* do Direito e de busca de mecanismos *alternativos* de resolução de litígios, no Brasil e na América Latina, onde se apresentam obstáculos bem mais difíceis de serem ultrapassados (JUNQUEIRA,

1992, p. 105). Conforme Junqueira, a pesquisa de Boaventura, em Pasárgada, *"representa a melhor aproximação que se pode realizar do alternativo brasileiro com a teoria da regulação"* (JUNQUEIRA, 1992, p. 109-110).

O questionamento do monopólio da produção do Direito pelo Estado seria, assim, algo próprio da *"sociologia do direito dos países centrais"*, influenciada, que teria sido, pela crise do Estado Providência e pela (consequente) emergência de reformas legais, de caráter antiformalista, e de movimentos em direção à sociedade (JUNQUEIRA, 1993, p. 143):

> *Pasárgada é mais o fruto do imaginário sobre a América Latina construído durante a década de sessenta nos países centrais, do que a situação típica das nossas favelas, que se caracterizam não por laços comunitários, mas pela atomização que reflete a lógica de cada ator normativo, o que, por sinal, não escapou à observação de Boaventura Sousa Santos, que estudou a 'privatização possessiva' como uma das linhas de força presentes nos direitos de Pasárgada.* (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1988, p. 16).

A emergência do Direito da favela, no caso das sociedades periféricas, é associada, por Junqueira e Rodrigues, aos problemas estruturais do Estado intervencionista. Apesar do estatismo e centralismo que marcariam o caso brasileiro, a crise do Estado moderno, aqui, não se dá nos mesmos moldes do que no caso europeu, em que está associada à crise do Estado Providência, cuja formação resultaria de um pacto político mais claramente configurado nas nações hegemônicas e desenvolvidas, da qual somente encontramos alguns traços, no caso brasileiro e nas sociedades periféricas. A inadequação da teoria da pluralidade jurídica ao caso brasileiro resultaria das diferenças entre um Estado burocrático moderno, ao lado de uma sociedade com classe média forte, que caracterizariam o caso europeu, e um Estado patrimonialista, ao lado de expressiva parte da população vivendo abaixo da linha de pobreza, que demarcariam a especificidade do caso brasileiro.

A dominação política, em sociedades como a brasileira, seria marcada por seu caráter patrimonialista, no qual se articulam acentuada desigualdade, marginalização de segmentos subalternos, autoritarismo e ausência de cultura cidadã.[11] O desafio, em casos como esses, seria o de desprivatizar o Estado, a fim de levá-lo a assumir outros compromissos de classe, a positivar e formalizar as

[11] Um dos exemplos muito invocados por Junqueira e Rodrigues é o da atuação das forças policiais, que se utilizariam de seus poderes institucionais de maneira patrimonialista (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1988, p. 137).

demandas sociais e a não criar espaços privados autônomos, em relação ao Estado (JUNQUEIRA, 1992, p. 105). No caso brasileiro, o fenômeno da pluralidade não constitui movimento originado a partir da necessidade de estabelecer pólos de regulação concorrentes à regulação pelo Estado (como no caso dos EUA), nem de substituir um Estado *regulamentador* por outro tão somente *regulador* (como no caso da França). Aqui, o Direito só seria produzido de forma paralela à ordem jurídica estatal, em razão do profundo vazio de poder derivado da ausência de um Estado regulamentador, que nunca se preocupou em fazer-se presente nas áreas marginalizadas, a não ser através da polícia. Assim, o Direito da favela, conforme Junqueira, configuraria um esforço desesperado das classes populares, no sentido da criação de alguma forma de juridicidade, para gerir as relações sociais numa localidade abandonada à sua própria sorte. Trata-se de uma juridicidade não estatal, nascida não da necessidade de redução da intervenção estatal e, sim, da ocupação de um vazio deixado pelo Estado (JUNQUEIRA, 1992, p. 110). Assim, entende essa autora que:

> *apesar de as agências societais* [isto é, produzidas autonomamente pela sociedade] *de resolução de conflitos terem um 'lugar de honra' nas pesquisas da sociologia do direito brasileira, a investigação dessas formas alternativas não pode partir dos mesmos pressupostos analíticos utilizados pelos países centrais*, [uma vez que lá] *as agências societais configuram uma reação à excessiva presença do Estado que, no modelo do Estado de bem-estar social pretende regular todas as esferas da vida social.* (JUNQUEIRA, 1993, p. 149)

Por outro lado, no caso brasileiro, essas agências atestariam não um "excesso de Estado", mas, sim, a sua indisponibilidade para a intermediação de conflitos. No caso europeu, aquilo que Boaventura Santos designou Direito comunitário (cf. SANTOS, 2001) representaria uma estratégia de saída do Estado, em direção à sociedade civil, formalizando-se um outro Direito, criado pelas camadas populares e não pelo Estado, num movimento centrífugo. Já no caso brasileiro, e também latino-americano, o movimento seria centrípeto, visto que procura incorporar o Direito comunitário no ordenamento jurídico estatal (JUNQUEIRA, 1993, p. 163).

A avaliação da teoria da pluralidade jurídica, como inapropriada para lidar com o caso brasileiro e latino-americano, desdobra-se na crítica da intelectualidade que trabalha(ou) com tal teoria, realizada com apoio em diversos autores, citados por Eliane Junqueira. Em primeiro lugar, ela traz à colação a perspectiva de Maria

Alice Rezende de Carvalho, para quem a operacionalização dos signos de uma sociedade alternativa, que concebe a existência de um “segundo Brasil”, necessariamente mais justo, condenaria à atrofia os instrumentos institucionais da vivência da democracia, além de traduzir uma visão folclórica, religiosa, assistencialista e/ou romântica, com que as classes populares têm sido percebidas por parte da intelectualidade (JUNQUEIRA, 1993, p. 179). Em segundo lugar, é invocada a posição de Hugo Lovisolo, segundo a qual a defesa do Direito alternativo, assim como ocorreu com a pedagogia da libertação, mais do que uma aspiração popular, corresponde a uma expectativa de grande apelo junto à intelectualidade, que defendia um movimento de ida ao povo, de resgate de sua cultura e de valorização de seu saber, com os quais projetava sobre as camadas populares seus ideais – científicos, éticos e de sociabilidade –, ao mesmo tempo em que lhe permitiu um “caminho de enraizamento” (JUNQUEIRA, 1993, p. 179). A autora invoca, por fim, o trabalho de Luciano Oliveira, que entende que a transposição, para o ambiente urbano e capitalista da América Latina, de um conceito como o de pluralismo jurídico, originariamente concebido para analisar comunidades primitivas, constituiria não somente uma impropriedade metodológica como um equívoco político. Oliveira admite a aplicação desse conceito, e mesmo assim com bastante reserva, apenas em relação ao Direito indígena, pois, na sua própria teoria, Boaventura restringiria o pluralismo a situações consolidadas e de longa duração (JUNQUEIRA, 1993, p. 177-179).

Oliveira critica, ainda, os teóricos da pluralidade do Direito, naquilo que lhe parece ser uma atualização do antigo – e, normalmente, conservador – *sociologismo jurídico* – que abarca vários movimentos doutrinários, tais como a *Escola Histórica* de Friedrich von Savigny, o *Direito Livre*, de Hermann Kantorowicz, o *Direito Vivo*, de Eugen Ehrlich, com os quais os atuais teóricos da pluralidade possuem diversos débitos. O *sociologismo jurídico* se distingue, basicamente, por situar a única fonte do Direito nas “profundidades da vida social”, o que acarreta o risco de, em nome da valorização do Direito *verdadeiro*, legitimar situações, de fato, *injustas*, fruto da passagem acrítica de uma abordagem fático-descritiva a uma outra, de caráter axiológico-normativo.[12] Esse risco se coloca, objetivamente, na medida em que o critério de legitimação do Direito da favela, frente ao Direito estatal, eleito por esses

[12] A tensão entre essas duas abordagens parece-nos constituir uma tensão estrutural, que permeia o pensamento jurídico.

teóricos, seria o da maior eficiência e adequação das práticas jurídicas plurais às relações sociais vigentes, no seio das comunidades populares (OLIVEIRA, 2003, p. 207).

Numa referência direta aos trabalhos de Boaventura Santos, Junqueira e Rodrigues sustentam que:

> *pensar a favela a partir do lugar utópico dos versos de Manoel Bandeira só faz sentido a partir do discurso dos intelectuais europeus que, no final da década de sessenta, imaginaram a América Latina como representante dos limites do capitalismo e da falência de sua utopia civilizatória e a favela, imagem sintética da pobreza, como ponto de partida para a construção do novo mundo.* (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1992, p. 11)

Por fim, apontam-se alguns mitos, que seriam subjacentes à teoria da pluralidade jurídica. Conforme Luciano Oliveira (*apud* JUNQUEIRA, 1993, p. 177), essa teoria estaria imbuída do *mito da legitimidade local* (inerente às formas autóctones de controle social) e do *mito do pobre coletivista*. Esses mitos, presentes numa literatura “militante”, não seriam compartilhados pelas camadas populares. Por exemplo, as pesquisas no Recife teriam mostrado que os invasores não contestam o direito de propriedade, mas, sim, querem tornar-se proprietários, do mesmo modo que todas as demais pessoas que vivem sob o sistema capitalista. Com a conquista do direito à terra, esvair-se-ia o caráter revolucionário inicial dos movimentos sociais envolvidos nessa luta, passando os outrora invasores a participar da vigilância contra novas invasões, colocando-se, paradoxalmente, contra outros segmentos de sem-teto ou sem-terra em sua luta por idêntico direito. Na pesquisa realizada no município de Campos dos Goytacazes (RJ), Oliveira verificou que os trabalhadores rurais buscavam o reconhecimento de seus direitos de cidadão, em oposição à violência e autoritarismo dos fazendeiros. Segundo Luciano Oliveira, as contradições com dados empíricos, encontradas nas formulações de alguns teóricos da pluralidade do Direito, devem-se ao fato de que muitos desses juristas, ainda que preocupados com o “Direito concreto”, não realizaram pesquisas empíricas, isto é, eram mais advogados militantes, juristas orgânicos e/ou profissionais engajados nas lutas sociais, do que propriamente cientistas (OLIVEIRA, 2003, p. 203).

Junqueira e Rodrigues encontram, ainda, aproximações da teoria da pluralidade jurídica, em relação à teoria da marginalidade:

> *As favelas representam apenas bairros populares inseridos na cidade através de uma intensa rede de trocas materiais e simbólicas. Desta forma, pensar a favela a partir de categoria de*

> *‘marginalidade’ corresponde, quase que exclusivamente, à dimensão do imaginário social das camadas médias. Isto não significa, no entanto, negar a existência de uma forte identidade local por parte dos ‘favelados’, mas apenas lembrar o total despropósito de caracterizá-los como* ‘les miserables’*, os supostos sujeitos das esperanças de redenção secular cultivadas pela* intelligentzia *crítica de então.* (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1992, p. 11)

Diante de tudo que foi exposto, cabem algumas considerações de nossa parte, a respeito do debate sobre a pertinência da teoria da pluralidade jurídica ao caso brasileiro e latino-americano. A respeito das citações acima, os comentários que fizemos, na seção 1.1, antecipam que encaramos de uma forma diversa a apropriação, feita por Boaventura Santos, da metáfora de Manuel Bandeira. Parece-nos que a crítica acima não considera o contexto ditatorial em que se encontrava o Brasil, ao tempo da pesquisa de Boaventura, bem como o fato de que, desde a década de 1940, havia lideranças de favelas vinculadas ao PCB, o que levou esse partido a ter grande acolhida nas favelas, nas eleições livres de 1947 (ABREU, 1994, p. 35). Além dessas razões, podemos ainda invocar os escritos do historiador Mauricio de Almeida Abreu (ABREU, 1994), a respeito da origem das favelas cariocas e sua expansão inicial. Neles, esse autor registra o quanto a eclosão do movimento modernista na década de 1920, e as mudanças culturais que sacudiram o país a partir de então, constituiu um dos fatores que contribuíram para a permanência das favelas, superando os vários projetos que apontaram para a sua erradicação. O modernismo brasileiro constitui-se promovendo a experimentação artística, a busca de novas possibilidades culturais e estéticas e a necessidade de superação dos modelos vigentes e de libertação da dominação cultural estrangeira. É nesse contexto de valorização das temáticas nativas que a imagem da favela começa a se transformar:

> *Onde antes só havia feiúra e pobreza, passa-se agora a ver também beleza e lirismo. Onde antes só habitavam marginais e proletários, descobre-se agora que também havia poetas e musas. E descobre-se também que essas imagens não eram mutuamente exclusivas! De antítese do moderno, a favela passa a ser uma de suas expressões, confirmando a afirmação de Dumont de que uma das capacidades da modernidade é a de integrar o seu contrário.* (ABREU, 1994, p. 42)

Assim, sem livrar-se de suas qualidades negativas, a favela passa a ser exaltada por poetas, pintores, músicos, cineastas, assumindo o papel de *“criadora de sonhos”*. Nessa transformação, destaca-se o samba como um dos veículos que mais auxiliaram na rápida popularização dessa nova imagem em todas as camadas

sociais, propiciando uma reinserção da favela no imaginário carioca e nacional. Assim, parece-nos que uma metáfora como a de Pasárgada jamais faria sentido num imaginário europeizado, dado que, nesse caso, o contraste com a realidade seria tão pequeno, que retiraria toda a força dessa imagem. Em outras palavras, somente faria sentido sonhar-se com um lugar fabuloso estando num lugar tão oposto a ele, como seria a favela, no início da década de 1970. Tendo sido uma metáfora cunhada por um dos próceres da chamada *“Semana de 1922”*, ela seria marcada não pela assimilação pura e simples da cultura e das técnicas importadas, mas por sua devoração e reelaboração, com autonomia, na linha do que então se denominou *antropofagia*.

Por outro lado, nem a adesão à teoria da marginalidade, nem a visão dos pobres como miseráveis parecem-nos comparecer na obra de Boaventura. Ao contrário, nessa recolhemos colocação na qual manifesta sua *“recusa radical das teses da marginalidade urbana, veiculadas sobretudo pela sociologia americana da década de 60”* (SANTOS, 1988a, p. 15). Ao invés de se valer dessa perspectiva, Boaventura procura enxergar as populações favelizadas no quadro da *“situação global de exploração classista”* e da teoria marxista, *“que se pretende atenta à especificidade das lutas de classes nas sociedades capitalistas”*, considerando que se tratam (no caso das favelas) de lutas de classe no *“nível da reprodução social - (...) a habitação - travadas nos bairros ‘marginais’ das metrópoles capitalistas, em situações não-revolucionárias”* (id., ibid.). Boaventura vai mais adiante, entendendo que, nos dias de hoje, *“começa a ser necessário fazer a crítica das críticas da marginalidade”*, uma vez que *“a recusa da idéia de marginalidade parece arrastar consigo a recusa da idéia de exploração e dominação classistas, que caracterizam as sociedades capitalistas”* (SANTOS, 1988a, p. 13).

Um dos argumentos que desenvolveremos nos capítulos seguintes é o de que, de diversas formas, pode-se pôr em questão a idéia da ausência do Estado nas favelas, tratando-se de uma interpretação que deve ser precisada na ciência urbana contemporânea. A Constituição da República de 1988 reforçou o processo, bastante perceptível, ao longo da década de 1980, de consolidação de um Direito urbanístico e de políticas urbanas que, de modo geral, buscam desenvolver a regulamentação de alguns aspectos da vida das favelas, como parte de um processo de requalificação desses espaços, o que se encontra em processo de desenvolvimento, até os dias de hoje. Além disso, os dados da pesquisa bibliográfica evidenciam a

existência da uma regulamentação estatal das favelas, que se constituiu ao longo das décadas de 1930 a 1960, sugerindo-se que o problema não se configura, propriamente, como de ausência do Estado, mas, sim, de uma atuação efetiva que contribui decisivamente para as condições objetivas em que se dá a reprodução social, no caso das favelas. Trata-se de elementos que apontam para o necessário aperfeiçoamento das hipóteses lançadas por Junqueira e Rodrigues.

Por fim, embora deva ser reconhecido que, no seio das classes populares e dos moradores de favelas, parecem estar bastante disseminadas ideologias que valorizam a propriedade privada, que configura a ideologia dominante na sociedade como um todo, não nos parece que esse fato possa ser considerado universal, ou que se possa reduzir a este aspecto a perspectiva mais geral das classes populares, a respeito da propriedade da terra. Entendemos que ainda há que se apurar até que ponto a ideologia popular, com respeito à propriedade, equivale ou possui conexões com a concepção burguesa de propriedade, entendimento que parte da suspeita de que concepções diversas, em seu conteúdo, podem estar se abrigando por trás de uma idêntica forma, gerando uma aparência enganosa. Martinez (1989, p. 21) registra que, para os moradores da favela Santa Marta, *"a terra é vista como solução de moradia e não como propriedade"*. Já Carvalho (1991, p. 60) relata que, para os moradores de favela a que assessorou, como advogado e arquiteto da Pastoral de Favelas do Rio de Janeiro, a terra não representa um direito, pois *"direito é o que está garantido"* e o que se pode *"buscar"*, como, por exemplo, o salário do trabalhador. No código de seus assistidos, a terra representava uma *"necessidade, devido à condição financeira"*.

As evidências que apresentamos nos capítulos 4 a 6 sugerem uma configuração da propriedade imobiliária, nas favelas, não confinada à concepção dominante, dentro do sistema capitalista, na qual a posse vale como propriedade e a segurança da posse, mais do que a propriedade escriturada, parece atender às expectativas e interesses dos moradores. Deve-se considerar, também, que não estamos a tratar de concepções cristalizadas e/ou imutáveis, mas de percepções, que nos parecem suscetíveis de mutações, de acordo com o ambiente ideológico predominante em cada conjuntura e com as condições materiais de reprodução, inclusive, no que concerne aos direitos garantidos juridicamente, especialmente aqueles direitos relativos à moradia. Assim, uma perspectiva teórica, para a qual não existam alternativas possíveis aos paradigmas próprios do capitalismo, parece-nos

excessivamente refém do ambiente de pensamento único, de “o sonho acabou”, e/ou de “fim da história”, que marcaram o ambiente ideológico da década de 1990, e que parecem enfrentar seguidas infirmações, na década atual. Em nossa pesquisa empírica, recolhemos percepções a respeito da propriedade da terra que, embora não possam ser afirmadas como não capitalistas, contra-hegemônicas ou revolucionárias, poderiam ser classificadas como **não mercadológicas** ou **não especulativas**, que estariam em operação simultânea e articulada com outras, de caráter propriamente mercadológico, o que sugeriria que a ideologia dominante não determina inteiramente as percepções dos moradores de favela sobre a propriedade, valendo acrescentar que um entendimento contrário equivaleria a uma concepção mecanicista das relações de dominação.

2.6 A crítica à perspectiva moral, a respeito do Direito das favelas

O debate a respeito do Direito das favelas apresenta ainda um determinado viés que, com base na literatura estudada, poderíamos qualificar como moral ou ético-político.[13] Esse consistiria em se passar do esforço (legítimo) de superar a visão normativa, legalista e formalista do fenômeno jurídico, a fim de conhecê-lo *“no conjunto de práticas sociais concretas”* (JUNQUEIRA, 1993, p. 151), para um outro movimento, de justificação, de elogio ou de apologia das formas jurídicas não estatais, vendo-as num patamar eticamente superior ao do Direito estatal e/ou como possuindo um caráter essencialmente contra-hegemônico e emancipatório.

Com respeito a esse debate, Junqueira acusa que a literatura jurídica latino-americana – principalmente aquela produzida pelas organizações não governamentais de assessoria jurídica popular, ao longo da década de 1980, como ocorreria na obra de juristas como Thomas Miguel Pressburger e João Batista Herkenhoff – teria se voltado, reiteradamente, ao elogio do “Direito da favela”, “Direito insurgente”, “Direito achado na rua”, “Direito comunitário”, “Direito dos oprimidos”, “Direito da libertação”, “Direito alternativo”, “Direito paralelo” – dentre outras tantas nomeações, propostas no âmbito da teoria jurídica crítica, desenvolvida no continente latino-americano – a fim de designar as juridicidades oriundas dos segmentos sociais marginalizados (JUNQUEIRA, 1993, p. 162; e 1992,

[13] Problema ao qual fizemos referência na seção 1.7, do capítulo anterior.

p. 109; as aspas são de Junqueira). A autora reproduz uma colocação de Pressburger, segundo quem o Direito da favela deve ser **defendido** por ser:

> *mais adequado e eficiente, por melhor levar em conta as relações sociais vigentes, por não discriminar dentro de uma sociedade plurirracial, como de resto toda a sociedade brasileira, por se basear em padrões outros que o de meramente assegurar a reprodução do modo de produção capitalista.* (JUNQUEIRA, 1993, p. 162)

Junqueira opõe-se às teses do elogio do Direito alternativo, uma vertente que teria surgido na esteira de movimentos de educação popular e da pedagogia da libertação, registrando que a Sociologia do Direito, no Brasil, já estaria esboçando uma análise crítica das *"categorias de juridicidade não estatal e pluralismo jurídico"*. A valoração positiva da juridicidade popular decorreria, dentre outros fatores, do desconhecimento efetivo das práticas jurídicas extraestatais, que não incorporariam as garantias básicas dos direitos humanos, constituindo práticas jurídicas opostas ao ideal de uma sociedade "livre, justa e fraterna", o que já teria, inclusive, levado o movimento popular peruano, *Rondas Campesinas*, a ser denunciado perante o Comitê de Direitos Humanos, do Departamento de Cajamarca. Assim, afirma Junqueira que:

> *Ao contrário do imaginado pelo movimento que defende o reconhecimento e o resgate do direito produzido à margem do Estado que popular seria, necessariamente, mais democrático, as formas societais produzidas no Brasil caracterizam-se também pela incorporação de um elevado grau de violência física ou simbólica. Não é possível, portanto, aceitar a hipótese levantada por Pressburger de que 'este ordenamento foi criado e aceito por ser adequado e eficiente; por melhor levar em conta as relações sociais vigentes'.* (JUNQUEIRA, 1993, p. 177)

Luciano Oliveira aponta alguns exemplos, colhidos em pesquisa realizada por ele próprio no Recife, de práticas jurídicas populares atentatórias aos direitos fundamentais, tais como o linchamento, a pena de morte, o espancamento de bandidos e o direito que o marido teria de punir fisicamente a mulher, pega em adultério – a fim de manter a moral.[14] A hipótese de Oliveira é de que *"a tendência repressiva* [nas práticas jurídicas populares] *varia em direção inversamente proporcional à renda"*, afirmando não existir evidências que demonstrem que as formas populares e/ou comunitárias de Direito contenham princípios e valores mais libertadores, do que aqueles existentes no Direito oficial, bem como sejam portadoras de valores anticapitalistas. Ele questiona determinadas interpretações a

---

[14] Esse último exemplo foi retirado, por Oliveira, de textos de autoria de Miguel Pressburger, obtido, originalmente, a partir de depoimento de um morador de favela no Rio de Janeiro.

respeito da juridicidade popular, que, influenciadas pela perspectiva crítica, apresentam-na *“como se tivessem um potencial anticapitalista e emancipatório, o que, empiricamente falando, dificilmente têm”* (OLIVEIRA, 2003, p. 207), refutando que os grupos explorados guardem em si mesmos *“o potencial para uma ordem social não exploradora”* (id., ibid.). Nessas interpretações, objeto de sua crítica, *“se instala uma onda pluralista em busca de ordens jurídicas existentes em favelas e em bairros miseráveis da periferia da cidade, supostamente dotadas de uma maior legitimidade por sua origem comunitária”*. O autor cita colocação de Miguel Pressburger, para quem os segmentos subalternos *“constroem e desenvolvem culturas paralelas, para eles revestidas de todas as prerrogativas legais”*, bem como uma outra, de seu mui próximo colaborador, Daniel Rech, segundo quem:

> *as comunidades urbanas e rurais a margem do Estado de Direito criaram, em seu interior, normas de conduta que têm vigência e eficácia tal como o direito estatal (...), verdadeiras normas consensuais que apesar de não escritas, demonstram ser adequadas e eficientes, levando melhor em conta as relações sociais vigentes.* (OLIVEIRA, 2003, p. 206-207)

Em síntese, Oliveira posiciona-se criticamente à postura antilegalista e antiformalista de alguns juristas *críticos*, tendo em vista:

1. a necessidade de se respeitarem os direitos fundamentais;
2. o fato de o formalismo, que avaliza a propriedade, ser o mesmo que avaliza os direitos fundamentais;
3. não se poder dar cobertura teórica à injustiça.

Para ele, o Direito local das favelas, longe de significar uma prática libertadora, ao contrário, cristaliza práticas de dominação tão antigas como o mundo; e, reproduzindo o alerta do jurista sociólogo, Cláudio Souto, a hipervalorização dessa juridicidade pode conduzir a um formalismo tão grave quanto aqueloutro, próprio do Direito estatal (OLIVEIRA, 2003, p. 208).

Com relação à obra de Boaventura Santos, Junqueira reproduz em sua obra alguns excertos dos trabalhos daquele autor (retirados de SANTOS, 1988a), que sugerem que o mesmo não encararia o Direito de Pasárgada como essencialmente democrático, não reproduzindo o problema assinalado por ela e por Luciano Oliveira. Nos trabalhos de Boaventura encontram-se afirmações um pouco diversas daquelas ora criticadas, tais como a de que o Direito de Pasárgada representaria uma *“alternativa de uma administração democrática da justiça”* (JUNQUEIRA, 1993, p. 168). Assim, ela afirma que, em que pese o fato de boa parte da literatura jurídica

crítica latino-americana ter os trabalhos de Boaventura Santos como uma de suas principais referências teóricas, essa literatura parece desconhecer trabalhos mais recentes desse autor. Ao fazer uma crítica ao caráter democrático da juridicidade moderna, Boaventura já reconheceu que, entre a pluralidade de ordens jurídicas existentes, o Direito estatal é a ordem menos despótica de todas (cf. SANTOS, 2001).

> *Ao admitir que 'só o direito estatal incorporou explicitamente algumas das reivindicações democráticas dos movimentos emancipatórios da modernidade', Boaventura defende como projeto pós-moderno a 'desocultação' do despotismo 'não-oficial' da vida jurídica que, expresso nas juridicidades estatais, é ocultado por uma percepção monista do direito que nega as formas jurídicas despóticas presentes na vida social.* (JUNQUEIRA, 1993, p. 180)

Portanto, as críticas de Eliane Junqueira e de Luciano Oliveira parecem dirigir-se, em grande medida, aos autores que vieram na esteira de Boaventura Santos, por sua compreensão enviesada da teoria da pluralidade, que se exprime em suas interpretações e juízos políticos estereotipados, a respeito do fenômeno da pluralidade. Compartilhamos da crítica à postura de certos juristas, que construíram uma teoria à busca de uma empiria para ilustrá-la, confirmá-la e/ou validá-la, mas não para reformá-la e, em hipótese alguma, para negá-la. Nesse ponto, há de se reconhecer, em que pese a relevância política da atuação dos juristas inseridos nos movimentos sociais, que a ausência de uma adequada vigilância epistemológica comprometeu, em alguns casos, a consistência da produção teórica desses profissionais. Assim, a associação automática entre juridicidades comunitárias e uma maior (ou melhor) realização do projeto democrático, ou de justiça social, corresponderia a uma romantização ou idealização das relações sociais, configurando, de fato, uma postura moral – e não rigorosamente científica –, diante dos fatos sociais em tela. Realmente, na pesquisa empírica, que realizamos, também não encontramos evidências de que o Direito vigente, na localidade, e reproduzido, nas relações sociais concretas, possua um caráter anticapitalista, sendo possível, sob certo ângulo, afirmar o oposto, na medida em que essa juridicidade visa a conferir segurança e estabilidade ao funcionamento do mercado imobiliário, constituído nas favelas.

Por outro lado, no entanto, lado esse que parece não ser devidamente ressaltado nas críticas acima expostas, a associação oposta àquela criticada é tão romântica ou idealista quanto a anterior. Em outras palavras, se não é verdadeiro

associar, necessariamente, o Direito das favelas à negação do capitalismo ou a uma ordem social mais equânime, do que aquela preconizada no Direito estatal, é igualmente distorcido associá-lo à barbárie, à violência, ao despotismo e ao arbítrio exercidos, sem controles sociais, como parece ocorrer, na afirmação da "contaminação" das estruturas jurídicas das favelas pela lei imposta pelo tráfico de drogas. Se não é mais justo do que aquilo que se designa por "direitos humanos", o Direito da favela também não se caracteriza pela negação sistemática e ideológica daqueles. Se não há evidências para afirmar o caráter emancipatório, também não as encontramos para a hipótese de que o conteúdo repressivo do Direito varie, em proporção inversa à renda. A preocupação exagerada em desdizer e infirmar a teoria da pluralidade – argumentando, sistematicamente, *"ao contrário"* de tudo aquilo que nela se sustentou – acaba propiciando outra tipo de viés analítico, marcado pela sobreestimação do fenômeno da violência, na sociedade brasileira, e pelo reducionismo na apreciação das relações sociais em favelas, vendo-as governadas pela violência e despidas de qualquer aspecto dialogal. Em suma, devem-se superar as apreciações morais, sejam elas de que sorte forem, não se limitando a necessária vigilância epistemológica a um dos lados do debate político – em geral aquele que mais desagrada individualmente ao analista –, sempre com o cuidado de *"não jogar fora a água suja com o bebê junto"*.

A questão da maior adequação do Direito de Pasárgada às relações sociais na favela, em comparação com o Direito estatal, muito embora faça parte de um conjunto de distorções, corretamente criticadas por Junqueira e Oliveira, não deve ser tomada como inteiramente equivocada e sumariamente descartada, mas, sim, afinada, eliminando suas assertivas distanciadas das evidências empíricas. Isto porque o Direito de Pasárgada, mais do que o estatal, pode demonstrar melhores condições objetivas a permitir que as relações jurídicas, no âmbito da favela, desenvolvam-se de modo a realizar o interesse de seus partícipes, interesse que pode perfeitamente passar pelo acesso aos benefícios oferecidos pelo processo de urbanização, o que constituiria um fator de indiscutível legitimação. Por outro lado, não se podem fechar os olhos ao fato de que o Direito estatal, historicamente, mostra-se dotado de um caráter repressivo e desorganizador das estruturas jurídicas elaboradas na favela, bem como não perfeitamente afinado com propósitos emancipatórios. Isto não deixa de se verificar, mesmo no contexto contemporâneo, quando, fruto de seus enormes avanços, no sentido de permitir o acesso à cidade,

coloca-se o princípio do respeito às tipicidades locais de cada favela em processo de urbanização e regularização, princípio que figura no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, como será examinado no capítulo 3.

A crítica à teoria da pluralidade jurídica cumpre um papel importante se, com ela, ocorrerem avanços, no desvendamento da operacionalidade do Direito de Pasárgada e na eliminação das idealizações existentes, nesse campo teórico. No entanto, acreditamos que, a fim de eliminar os apontados riscos de confusão ou cooptação dessa teoria, pelo pensamento conservador, o rigoroso realismo, nela proposto, deve ser arguto o bastante para ser capaz de perceber os movimentos sociais de transformação, que não se reduzem à mera reprodução da sociedade capitalista. Por outro lado, essa crítica não pode deixar de reconhecer as contribuições trazidas pela teoria da pluralidade do Direito, em seus diversos matizes, no sentido de criar as predisposições políticas e epistêmicas necessárias, para o aprofundamento da reflexão sobre a experiência jurídica das classes subalternas, em sociedades como a brasileira.

2.7 As articulações entre o Direito da favela e o Direito estatal

A apreciação moral do Direito da favela, exposta na seção anterior, na qual as formas jurídicas comunitárias e estatais são opostas, de maneira dual e maniqueísta, pode ser criticada não apenas pelo viés ético-político, introduzido na análise. Também o pode em virtude do problema de não reconhecer os débitos, as relações e os intercâmbios possíveis e, provavelmente, existentes entre essas juridicidades, cuja vigência em estado puro corresponderia a uma tipificação meramente ideal, não verificável empiricamente, conforme debatido na seção 1.6, do capítulo 1. Esse reconhecimento não comparece apenas na obra de Boaventura Santos, mas, também, na de Junqueira e Rodrigues, e ainda na de Luciano Oliveira, nelas se encontrando diversos fragmentos nesse sentido, apesar do distanciamento crítico que esses autores procuram manter, com relação à posição de Boaventura.

Quanto ao padrão de atuação da Associação de Moradores, enquanto agência jurídica local, Junqueira afirma que essa, dentro das especificidades da localidade, reproduz e obedece à lógica de funcionamento do ordenamento jurídico estatal. As Associações de Moradores das favelas trabalhariam com um *“código de conduta que, inspirado no direito oficial, reproduzia institutos jurídicos estatais”*, a

partir dos quais *“Boaventura Santos identificou um ‘direito paralelo não oficial’, uma ‘subcultura jurídica’ fundamentada na prevenção e na resolução de conflitos”* (JUNQUEIRA, 1993, p. 167). Essa autora arrola alguns exemplos demonstrativos da alegada reprodução, tais como:

- O processo de transmissão da propriedade reproduz aquele dos cartórios oficiais de registros públicos.
- A taxa de 5% sobre o valor de venda, cobrada pela associação, para “legalizar” as transmissões – isto é, para fornecer um documento comprobatório dessas transações – reproduz o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), cobrado pelas municipalidades, em idêntico percentual.
- Diante da inaplicabilidade das posturas municipais e do Código de Obras, para as edificações realizadas nas favelas, produz-se aí uma *“versão oral”* desse Código.

Assim, por meio desse conjunto de mecanismos, conferir-se-ia alguma legalidade àquilo que *“o Estado, ao se recusar a reconhecer, induz a ser anômico e desorganizado”* (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1988, p. 129; e 1992, p. 13; JUNQUEIRA, 1993, p. 169).

Até mesmo no caso do crime organizado, a outra agência jurídica interna da favela, admitida por Junqueira e Rodrigues, nota-se o mesmo processo de reprodução do *modus operandi* das instituições oficiais, porém, nesse caso, as comparações se concentram na instituição policial e não nas agências propriamente administrativas do Estado. Eles sustentam que, do ponto de vista microssociológico, o crime organizado representaria uma espécie de contrapartida informal do papel desempenhado, na sociedade abrangente, pelas agências estatais de controle social, assim como *“salta aos olhos a extrema semelhança entre as práticas de polícia – ou, mais precisamente, de distribuição de justiça – dos traficantes de drogas e da instituição policial, marcada pelo vigilantismo”* (JUNQUEIRA, 1993, p. 172). O padrão de atuação das duas agências seria comparável, também, na medida em que *“em ambos os casos as ações são movidas pelo ideal de combate ao crime, cujo arquétipo comum talvez seja o xerife de fronteira norte-americana, esse lugar onde já chegaram os homens mas não as instituições”* (JUNQUEIRA & RODRIGUES, 1992, p. 14).

Junqueira aponta outros pesquisadores – tais como Joaquim Falcão e Eduardo Guimarães Carvalho –, que teriam avançado mais do que Boaventura Santos, no reconhecimento das formas de articulação entre as juridicidades estatal e comunitária. Assim, apesar de diversas investigações, realizadas no Brasil, apropriarem-se do quadro teórico e conceitual, proporcionado por Boaventura, há trabalhos em que os pesquisadores

> *preocupam-se não apenas em verificar a existência de um outro sistema legal não estatal – como teria sido feito* [por Boaventura] *em relação à Pasárgada – mas em analisar a relação entre os diferentes sistemas legais, ou seja, entre a ordem jurídica informal e a ordem jurídica estatal. Negando a hierarquia entre os sistemas legais que teria sido apontada por Boaventura Santos na análise de Pasárgada, Eduardo Guimarães opta por 'lidar com o direito como uma cultura jurídica, ou como sensibilidade legal, isto é, enquanto um sistema de classificações ou de categorias presentes no discurso daqueles que nele se socializam e que informa as suas ações'.* (JUNQUEIRA, 1993, p. 165)

Um dos aspectos importantes das articulações entre as juridicidades estatal e comunitária, reconhecido por Eduardo Guimarães, consiste em que as vias de ação disponibilizadas, em cada um desses sistemas, atuam como condicionantes umas das outras. Assim, *"o tom da negociação* [realizada extrajudicialmente, no âmbito interno da favela] *é dado pela ação judicial, que atua como uma espada de Dâmocles sobre os posseiros"*, operando a via estatal de resolução de conflitos como permanente *"ameaça de uma violência possível que pode ser acionada a qualquer momento por uma das partes"* (JUNQUEIRA, 1993, p. 166). Nos casos que estudamos, em nossa pesquisa empírica, a boca de fumo também figura, em algumas situações, como ameaça latente – real ou suposta – sobre os moradores da favela, em seus processos negociais de resolução de conflitos, ameaça que se coloca de maneira diferenciada, dependendo das circunstâncias – quer aquelas relativas à própria boca de fumo (a orientação de sua ação na favela), quer aquelas relativas às partes (tipo de litígio, existência ou não de vínculos pessoais entre elas), quer aquelas relativas à possibilidade de recurso a outras agências, com resultados efetivos (chance de a associação, ou algum órgão estatal, chamar a si o litígio ou de a própria boca de fumo encaminhá-lo a essas agências, considerando que o caso não é de sua competência).

Luciano Oliveira propõe, em seu trabalho, a hipótese da *"normalização do pluralismo jurídico"*, isto é, de um movimento centrípeto, em direção ao Direito

estatal, no qual se busca converter a normatividade comunitária em normatividade oficial:

> *As lutas sociais que se desenvolvem em torno da idéia de direito se assemelham mais a um reconhecimento e integração ao sistema jurídico do que a uma 'alternatividade' ou 'pluralismo', que terminam se manifestando mais como subproduto da segregação e do abandono do que como projeto livremente acordado entre homens livres e autônomos.* (OLIVEIRA, 2003, p. 219)

Assim, o autor vê nas lutas populares uma tentativa de superação da exclusão, que teria dado azo ao Direito de Pasárgada, tal como ocorre nas lutas contra a discriminação racial, que se constituem como lutas pela integração, isto é, como lutas para afirmar o valor igual de todos os indivíduos. *"Nos últimos anos, o próprio sistema legal oficial brasileiro tem reconhecido e integrado, ao menos em nível normativo, e também ao nível jurisprudencial, vários princípios que inspiram essas e outras lutas coletivas com base na noção de direito"*, o que leva o autor a pensar se não seria essa a verdadeira alternativa a ser buscada (OLIVEIRA, 2003, p. 219-220).

Segundo Oliveira, a hipótese da contaminação do Direito de Pasárgada pelo sistema legal é confirmada por Boaventura Santos, quando esse se refere ao fenômeno da incorporação seletiva de normas do Direito estatal, em Pasárgada. Essa mesma percepção também compareceria na obra de Antonio Azuela que, em sua reflexão sobre a urbanização, na América Latina, e sobre as distintas "gramáticas culturais", que as comunidades segregadas podem gerar, observa que essa gramática não tem como se manter à margem da lógica da ordem jurídica estatal, nos bairros populares das cidades latino-americanas. Para esse estudioso mexicano, não é de forma alguma estranho que muitos elementos da ordem estatal se introduzam no conjunto de representações vigentes, em nível local, passando a fazer parte do marco normativo que orienta a ação (OLIVEIRA, 2003, p. 205).

Oliveira procura demonstrar a existência de uma luta popular pela legalidade, ou pelo acesso ao Direito estatal, no caso da legalização da propriedade da terra, pois, conforme Joaquim Falcão concluiu de sua pesquisa sobre os conflitos fundiários, no Recife, na década de 1970,

> *uma vez edificada a miserável habitação, a pretensão de todo invasor não é a de permanecer com um direito 'informal' ou paralegal. Seu objetivo, em uma segunda etapa, é fazer com que a posse mantida e reconhecida seja 'legalizada' pelo direito estatal.*

Ele cita, ainda, Antonio Azuela, que afirma que,

> *no México, é excepcional que quem controla o acesso ao solo se apresente diante dos demais como desfraldando 'sua' própria legalidade, como substituta da legalidade estatal; ao contrário, tratam de apresentar-se como titulares de um direito, ou como capazes de legalizar sua situação em um futuro não muito distante.* (OLIVEIRA, 2003, p. 209)

Um bom exemplo do acima afirmado consistiria no desagrado dos invasores recifenses com o fato de lhes ter sido outorgada, em processo de titulação promovido pela prefeitura, não o direito de propriedade, mas, sim, a concessão do direito real de uso (CDRU), uma vez que essa, apesar de assegurar a posse, não transmite a propriedade. Esse instrumento foi utilizado pela prefeitura, no intuito de impedir a expulsão forçada dos moradores, os quais, em virtude de sua fragilidade econômica, dificilmente teriam meios para resistir à tentação de vender o imóvel, quando a ocasião se apresentasse, ou as necessidades a ditassem. Conclui Oliveira que os movimentos populares, associações e conselhos de moradores de favelas demonstram ter projetos de prazo muito curto, centrados na melhora da qualidade de vida, sendo sua maior vitória a posse da terra em que vivem, não parecendo estar dispostos a se converterem em sovietes. O próprio MST, muito citado como exemplo de construção de um Direito solidário e social, trava uma luta para poder entrar no Direito instituído, buscando a titulação da posse da terra, conferida pelo Estado. Assim, o que os moradores de favela pretendem não é *"viver uma cultura, valores e normas autóctones, sem a interferência do Estado, mas sim que este, através de diversas políticas públicas – inclusive uma política de regularização das invasões – intervenha em seu favor"*, uma vez que a exclusão e hierarquização social se dão, em grande medida, pela não intervenção do Estado (OLIVEIRA, 2003, p. 210).

Luciano Oliveira cita Eliane Junqueira, que, retornando, vinte anos depois, à mesma favela, onde Boaventura realizou sua pesquisa, constatou

> *a substituição da associação de moradores pelo crime organizado como lócus de resolução de conflitos, considerando que o direito somente é produzido de forma alternativa, paralela, devido ao profundo vazio de poder derivado da ausência de um Estado regulamentador, que nunca se preocupou em fazer-se presente nas áreas socialmente marginalizadas, a não ser através de seu braço repressor.* (OLIVEIRA, 2003, p. 210)

As articulações entre aquilo que estudiosos, como George Gurvitch, já denominaram de *centros geradores do Direito*, levaram a que outros, como Jean Carbonnier, pusessem em questão o caráter plural do Direito, na medida em que as

diversas juridicidades emergentes, na sociedade, seriam, desde logo, integradas ao sistema jurídico global, que, desse modo, restauraria a unidade jurídica (OLIVEIRA, 2003, p. 203). Nesse sentido, Oliveira lembra as colocações de Boaventura,[15] que, com base na antropologia e sociologia jurídicas, aplica o conceito de pluralismo a situações bastante diversas. Algumas delas são consideradas situações *clássicas* de pluralidade, isto é, situações socialmente consolidadas e de duração prolongada, ocorridas em sociedades tidas como “heterogêneas”, nas quais se constituem duas ordens mutuamente estranhas, cada uma delas dotada de lógica e valores originais. Por outro lado, Boaventura também reconhece a possibilidade de pluralidade jurídica, fora das situações clássicas – que configurariam as situações *emergentes* de pluralidade –, ocorridas no seio de sociedades capitalistas, como produto das lutas de classe e das contradições que lhes são próprias, expressando-se na criação de espaços sociais relativamente segregados, no seio dos quais são gerados litígios, processados com base em recursos normativos e institucionais internos. Aqui, trata-se de situações menos consolidadas, às vezes de curta duração, em comparação com as clássicas, que não são comparáveis a elas.

Oliveira questiona se seria válida essa extensão do conceito, proposta por Boaventura, classificando-se as situações emergentes como pluralidade jurídica: na medida em que os fenômenos estudados por Boaventura não são anteriores à implantação da ordem capitalista-industrial moderna, mas, sim, subprodutos dessa mesma ordem, caberia a sua consideração como juridicidades plurais? Na medida em que configuram enclaves cercados por uma ordem dominante e por seus valores, não estariam eles “contaminados” por essa mesma ordem e seus valores? Não careceriam eles da originalidade cultural, que está na base dos fenômenos de pluralidade, em sua concepção clássica? (OLIVEIRA, 2003, p. 203-204)

A literatura sobre o tema da pluralidade – especialmente aquela, posterior ao trabalho de Boaventura Santos – parece consciente da existência de distintas formas de pluralidade, na medida em que distingue entre uma pluralidade jurídica, de caráter *cultural*, e uma outra, de caráter *sociológico*. Com base em Villegas & Rodríguez, Luciano Oliveira define a primeira como *“a presença de diferentes campos jurídicos correspondentes a diferentes culturas que convivem em um mesmo espaço e tempo (v. g., a coexistência do sistema jurídico estatal com os*

---

[15] Mencionadas na seção 1.5.

sistemas jurídicos indígenas)", enquanto a segunda corresponderia a *"fenômenos variados que vão desde a coexistência de regimes jurídicos formais e informais de propriedade, até a coexistência violenta de campos jurídicos estatais e paraestatais em zonas de violência"* (OLIVEIRA, 2003, p. 206). Diante dessa classificação, Oliveira conclui que o Direito de Pasárgada, certamente, pertence ao segundo tipo de pluralidade, pondo em dúvida a aplicabilidade ao caso brasileiro, apenas, da segunda opção, e não da primeira, uma vez que esse tem pouca visibilidade, em virtude do extermínio ou da assimilação, quase total, das comunidades indígenas à sociedade nacional, que resultou na perda de seus valores originais e em seu *"acampesinamento"*, em outras palavras, converteram-se em campesinos.

Enfrentando a questão proposta por Oliveira, entendemos que, embora pareça um tanto questionável falar-se rigorosamente em "originalidade", com relação ao Direito da favela, parece-nos haver nesse uma boa dose de "especificidade", que, como já esclarecido anteriormente, não é aquela sugerida no imaginário do "mito da comunidade", mas refere-se a processos pelos quais, dentro do mesmo espaço urbano, formam-se regiões e territórios, com determinadas distinções em relação a outros. Não nos parece seja correta a realização de uma comparação direta e simples, entre os casos clássicos e emergentes de pluralidade, caso contrário a conclusão necessária seria a de que, na sociedade contemporânea, nada poderia ser considerado plural, não cabendo mais, em absoluto, o uso dessa categoria. As questões colocadas por Oliveira parecem-nos, em grande medida, respondidas por Boaventura, com o conjunto de categorias e conceitos que assinalam os hibridismos, combinações e articulações, entre a juridicidade oficial e as demais, abordados de maneira detalhada na seção 1.6. Não houvesse esses conceitos, estaria correta a crítica de Oliveira.

Na presente tese, interessa-nos menos sustentar, de maneira categórica e definitiva, a aplicabilidade de alguma das concepções de pluralidade ao caso das favelas cariocas e de sua experiência jurídica, uma vez que a nossa problemática não é de caráter taxonômico, e mais nos valer da teoria da pluralidade, como estratégia metodológica de aproximação dessa experiência, a fim de buscar um ângulo interno em relação a ela, na linha de um olhar etnológico. Dessa forma, julgamos ter condições de ultrapassar as limitações (ou reduções), impostas de antemão pelos pressupostos político-ideológicos, dominantes na formação do Estado moderno, lembrados por diversos autores consultados. À vista do objeto que

construímos e dos objetivos que elegemos, não seria suficiente, ou adequado, contentarmo-nos ao ângulo do Estado, isto é, ao ângulo centrado no ordenamento jurídico dominante, sem prejuízo de considerarmos que essa abordagem também pode contribuir para uma compreensão abrangente do fenômeno jurídico, na sociedade brasileira contemporânea, especialmente no que tange às favelas, o que justifica que a abordagem dos dados empíricos, sob o ângulo do Direito estatal, também compareça na presente tese. Essa nos parece ser a percepção de Marcelo Neves, quando critica o fato de que, no debate entre partidários das teorias jurídicas monista e pluralista, que se estabelece, desde a primeira metade do século XX, em geral, ignore-se que *“a unidade formal e a pluralidade material* [da ordem jurídica] *não se excluem”* (NEVES, 2003, p. 263). Neves é crítico de uma visão dual e antinômica, a respeito dessas correntes, e questiona a teoria pluralista em virtude de desconhecer que estruturas jurídicas unitárias atuam como condição de possibilidade da pluralidade jurídica (NEVES, 2003, p. 282). Ou seja, o debate entre monistas e pluralistas seria um debate em que ambos têm razão e/ou um debate sobre um falso dilema: formalmente o Direito é uno e material, sociológica ou historicamente ele é plural. Enquanto uma corrente fala do Direito, enquanto sistema normativo com pretensões de universalidade, outra o aborda, enquanto um fato social e parte da experiência social.

Em nossa apreciação, não parece que Boaventura tenha desprezado o fato das relações entre os sistemas legais, tal como procuramos evidenciar no capítulo 1, conforme já mencionado. Por outro lado, os argumentos de Junqueira e Rodrigues e de Luciano Oliveira, no sentido de reconhecerem as semelhanças entre as instituições oficiais e as comunitárias, parecem vir ao encontro daquilo que procuramos sustentar, na presente tese: o fato de o Estado passar a executar políticas, razoavelmente generalizadas, no sentido de reconhecer e regularizar as situações jurídicas formadas nas favelas, constitui um novo momento na história jurídica dessas regiões urbanas, na medida em que impõe um novo arranjo, entre as várias legalidades em articulação. No trabalho de campo que realizamos, colhemos algumas evidências, que induzem ao relativo reconhecimento da juridicidade da favela pelo Estado. Assim, estaria ocorrendo o oposto do que, a certa altura, é sustentado por Junqueira, segundo quem o Direito da favela se reproduz na medida em que o Estado se recusa a reconhecer as situações jurídicas, aí constituídas. Desde o advento das políticas de regularização, o Estado, ao invés de recusar-se a

reconhecer, passou a fazê-lo, mas, em contrapartida, edita uma legislação e estrutura sua ação, na favela, de uma forma que parece obstinada a desconstituir a regulação local, aproximando-se a nossa hipótese daquela sustentada por Sidney Chaloub (*apud* JUNQUEIRA, 1993, p. 170), para quem *"o Estado, em nome do estabelecimento da ordem, desordena e confunde o mundo dos humildes"*.

Com relação à atuação do Estado, entendemos que ocorreram importantes mudanças na maneira desse se fazer presente nas favelas, não se podendo afirmar que o Estado – seja o Estado legal (ou regulamentador), seja o Estado provedor de serviços públicos – esteja ausente das favelas cariocas, que não esteja preocupado em se fazer presente nelas ou que elas estejam "abandonadas à sua própria sorte", em que pese a precariedade real da atuação do Estado nas favelas. Parece-nos que a questão a ser debatida, sobretudo nos tempos atuais, deve incidir sobre a maneira como o Estado se faz presente, em outras palavras, nas especificidades da presença do Estado nas favelas. Além disso, o fato a ser percebido e analisado, hoje, é que o braço repressor do Estado não se faz presente apenas via polícia, mas, também, via controles urbanísticos e ambientais, que na técnica jurídica são denominadas de *polícia administrativa*.

A hipótese da normalização dos conflitos sociais, por meio da sua recepção na legislação, parece-nos fértil para pensar o caso brasileiro, em que tem ocorrido a incorporação de muitas demandas populares à ordem estatal, bem como diversas favelas têm sido objeto ou palco de políticas de urbanização, regularização e/ou formalização da propriedade. Porém, entendemos que se trata de algo a mais, do que a oficialização do Direito de Pasárgada, mas do próprio conflito que subjaz à sua dialética com o Direito estatal. Esta hipótese se fortalece, olhando-se para os movimentos de reforma urbana, que têm procurado consagrar, na lei, as conquistas sociais buscadas pelos movimentos sociais, o que se reflete no fato de que a "integração" é uma meta, que tem dominado a pauta da política urbana e, especialmente, da política para favelas, independente do significado político que se procure imprimir a essas políticas e/ou da orientação geral da administração, que a promove. Em nossa compreensão, a "normalização do Direito de Pasárgada" representa mais do que a mera oficialização do Direito da favela, que seria pura e simplesmente transposto ou incorporado ao sistema normativo estatal, mas significaria, sobretudo, a sua transformação conflituosa, ditada pelo processo de

reconhecimento, ao qual se submete, o qual, igualmente, também não ocorre de maneira mecânica ou neutra, mas configura um processo complexo e contraditório.

A hipótese da busca da legalidade pelos movimentos populares, apesar de, em princípio, considerarmos uma hipótese válida, não surpreendendo que as práticas jurídicas na favela sejam emuladoras ou, coincidentemente, parecidas com as estatais, deve ser cuidadosamente debatida e problematizada, com base em resultados de pesquisa de campo, a fim de que se possa chegar a uma formulação mais avançada da mesma. Na pesquisa que realizamos, com efeito, a legalização da propriedade fundiária foi um dado que se apresentou como de grande relevância e aspecto central de nossa problematização. Vislumbramos, a princípio, dois possíveis caminhos em que essa problematização, que ora propomos, pode ser desenvolvida.

A primeira delas pode ser esboçada da seguinte forma: a busca pela legalidade de fato existe, e é legítimo e compreensível que assim ocorra; porém, será que os movimentos e as lutas populares se reduzem a isso? Será que não se podem vislumbrar outras dimensões, nesse interesse claramente manifestado por muitos moradores de favela? Será que “integrar-se” ao capitalismo seria o único interesse ou projeto que restou aos moradores de favelas? Se, de um lado, critica-se o fato de que a euforia teórica com a pluralidade jurídica tenha contaminado os respectivos estudos, conduzido a que a análise tenha, indevidamente, projetado nos favelados as aspirações de mudança social, próprias da intelectualidade, não se estaria, agora, a projetar, nos mesmos favelados, a desilusão e o ceticismo políticos, que se seguiram à derrocada do socialismo real? Ou, como outra possibilidade, não se estaria lendo a realidade da favela com os óculos desse mesmo ceticismo? A perspectiva do Direito de Pasárgada, como ontologicamente imbuída de uma natureza “alternativa” ou “revolucionária”, é, de fato, criticável por seu apriorismo ideológico, que a conduz a apartar-se das evidências empíricas. Porém, isso não autoriza a análise a reduzir esse fato normativo a uma reação, por parte da população favelada, de natureza meramente adaptativa e/ou de simples reacomodação e/ou de não mais do que uma estratégia de sobrevivência, diante da qualidade da atuação do Estado nas favelas. Tal leitura implica uma negação da tensão sociopolítica que envolve Estado, moradores de favelas e moradores da não favela, na Cidade do Rio de Janeiro, esvaziando completamente as instituições de Pasárgada de qualquer significado político. Logo, configura uma visão tão ideológica quanto a anterior.

A conjuntura presente, e não apenas aquela da década de 1960, não é despida de idiossincrasias, vieses e pré-noções, que devam passar pelo crivo da vigilância epistemológica. Diante desses questionamentos, uma hipótese a ser aventada seria a de que o Direito da favela se situaria em algum lugar – específico e particular –, entre o Direito novo e talvez coletivista, pretendido por alguns, e a completa submissão às instituições dominantes, preconizadas pela sociedade capitalista. Embora ele reproduza em grande parte a ordem estatal estabelecida, não está contido inteiramente nela. Em outras palavras, não pode ser reduzido ao que nela se contém e não deve ser interpretado como mera concretização daquilo que nela se contém, num exercício de puro e simples enquadramento legal

Uma segunda possibilidade de problematização pode ser definida do seguinte modo: a premissa de que os moradores de favela não pretendem viver numa cultura autóctone, sem a interferência do Estado, mas, sim que esse intervenha em seu favor, pode ser assumida como verdadeira, porém tal premissa seria, ainda sim, insuficiente para esgotar os questionamentos. Isto porque, conforme percebemos, em nossa pesquisa de campo, a questão a ser debatida é mais complexa, referindo-se a que o Estado efetivamente realiza ou faz, a propósito de intervir “a favor” dos pobres, o que constitui matéria de conflito de interesses, de luta de classes e de grupos sociais (ou de segmentos de classe).

2.8 O problema da ausência de autonomia e identidade do sistema jurídico, nas sociedades da *modernidade periférica*

Na presente seção, discutiremos especialmente as considerações de Marcelo Neves,[16] a respeito da teoria da pluralidade do Direito, as quais, de algum modo, percorrem quase todos os aspectos abordados, nas seções anteriores (2.2 a 2.7), muito embora os seus argumentos sejam diferenciados, além de se basearem em referências teóricas diversas daquelas, às quais recorreram os outros autores mencionados nesse capítulo. A crítica de Neves à teoria da pluralidade se destaca pelo fato de ser, dentre todas, aquela que alcançou maior repercussão, no debate internacional; o que se deu em virtude de esse jurista ter obtido inúmeros títulos de

---

[16] Marcelo da Costa Pinto Neves é Professor da Faculdade de Direito da USP e tem concentrado seus estudos no campo da chamada Teoria Geral do Direito, sendo considerado, por muitos, a maior autoridade brasileira no tocante ao pensamento de Jürgen Habermas.

pós-graduação, nas mais prestigiadas universidades européias, nas quais teve dentre seus mestres, além do próprio Habermas, intelectuais como Niklas Luhmann, Claus Offe e Karl-Heinz Ladeur. Tudo isso levou o trabalho citado na presente tese (NEVES, 2003), vertido nos termos das teorias jurídicas de última geração, a ser traduzido em vários idiomas e publicado em diversos periódicos especializados, publicados no continente europeu.

Em primeiro lugar, aponte-se que Neves também é um dos teóricos que consideram a teoria da pluralidade jurídica como uma "idéia fora do lugar":

> *Todas as vertentes do pluralismo jurídico tiveram sua origem e se desenvolveram no contexto eurocontinental e anglo-americano. Sua recepção nos países da América Latina constitui uma versão a mais da dificuldade de releitura e reconstrução adequada dos modelos elaborados nos 'países centrais' por parte das teorias do direito dirigidas à análise da realidade jurídica dos 'países periféricos'.* (NEVES, 2003, p. 265)[17]

Ele afirma existirem quatro grandes tendências na teoria pluralista:

1. a institucionalista, que se opõe ao monismo formalista;
2. a antropológica, que se contrapõe ao imperialismo metropolitano;
3. a sociológica, que se opõe ao legalismo estatal;
4. a pós-moderna, que não se contrapõe especificamente a nenhuma outra (NEVES, 2003, p. 262).[18]

Com base nessa classificação, ele afirma que se encontram, na obra de Boaventura Santos, argumentos elaborados a partir de concepções diversificadas de pluralismo, tais como a antropológica, a sociológico-alternativa e a pós-moderna (NEVES, 2003, p. 274). Tendo em vista, especificamente, o pluralismo sociológico e o pós-moderno, o autor considera um grave erro de avaliação aplicá-los, sem restrições, à realidade latino-americana. Isto porque, nos países ocidentais centrais

---

[17] As razões para as aspas, entre as quais o autor coloca as expressões *países centrais* e *países periféricos*, são explicadas um pouco mais adiante, no texto, esclarecendo que *"não utiliza o modelo 'centro-periferia' da maneira simplificadora e ideologizante própria das teorias dos anos sessenta e setenta"*, vendo a sociedade mundial como uma única e mesma sociedade, e não como composta de sociedades tradicionais, em antagonismo com sociedades modernas, posto que tal visão se basearia numa diferença de "antes e depois", como explicativa dos níveis diferenciados de desenvolvimento social. Embora não negue a profunda desigualdade no desenvolvimento inter-regional – afirmando como irresponsáveis as teorias que desconhecem as diferenças de reprodução social e jurídica, em nome da globalização e do mundo sem fronteiras –, concebe as categorias *centro* e *periferia* como tipos ideais, que servem a esquemas interpretativos, com ênfases unilaterais em elementos, à primeira vista, mais relevantes. Entende que as tendências mais recentes, na sociedade mundial, apontam para a mobilidade de posições no centro e na periferia, bem como para uma paradoxal periferização do centro (NEVES, 2003, p. 266-267).

[18] Villegas e Rodríguez (2003, p. 47-54) apresentam uma classificação praticamente idêntica, não fazendo menção expressa apenas à quarta e última tendências, que aparecem, difusamente, no debate que fazem das categorias próprias da abordagem pós-moderna de Boaventura Santos, especialmente a de *interlegalidade*.

– que Neves chama de países “ricos” –, o pluralismo pressupõe a autorreprodução consistente, do ponto de vista operacional, do Direito positivo estatal, com uma identidade própria, enquanto campo autônomo de juridicidade. As ordens plurais surgiriam em contraposição e/ou reação a esse, com uma identidade que as diferenciaria claramente do Direito estatal. Ainda que não se neguem as interpenetrações e interferências, entre a ordem estatal e aquelas, construídas difusamente, não se admite que entre eles se desenvolva uma relação, que o autor define como de *“intricamento bloqueador e destrutivo”*.[19] É precisamente esse intricamento que impede a recepção do modelo pluralista, na situação jurídica latino-americana. Nessa realidade não se traçam, no plano da concreção jurídica, as fronteiras operacionais do campo jurídico estatal, frente às pretendidas áreas de juridicidade extraestatal – sendo essa indistinção que configura as relações reciprocamente destrutivas –, surgindo uma miscelânea (termo que Neves parece construir a partir da expressão *“melting pot”*) de códigos e critérios jurídicos. O problema colocado por Neves transcenderia o campo jurídico, consistindo num insuficiente desintricamento operacional das esferas econômica, política e jurídica, entre outras, de modo que não se trata, apenas, de uma miscelânea jurídica, mas de uma miscelânea social de códigos e critérios de conduta (NEVES, 2003, p. 266).

Na concepção de Neves, pluralismo jurídico significa, em última análise, identidade e autonomia de lógicas jurídicas locais (NEVES, 2003, p. 283), de forma que somente se poderia falar dele, desde que presentes duas pré-condições – as quais, na medida em que estão ausentes, no contexto latino-americano, o levam à conclusão de que sua aplicação, a esse contexto, é equivocada – a saber:

1. identidade/autonomia das esferas de juridicidade extraestatal, frente ao legalismo do ordenamento estatal;
2. existência de ordens jurídicas extraestatais, construídas em reação a um sistema jurídico com pretensão de generalidade, e que se reproduz sem corresponder, de maneira adequada, às expectativas e interesses de determinados espaços das relações intersubjetivas, juridicamente relevantes.

---

[19] Cf. Dicionário AURÉLIO, *Intricar* (ou *Intrincar*) significa enredar, emaranhar, embaraçar, tornar obscuro, confundir, complicar. Assim, *intricamento* significaria emaranhado, confusão, complicação.

Para Marcelo Neves, o fato de um determinado sistema jurídico *existir* – como seria o caso do Direito das favelas, em questão na presente tese [20] – não quer dizer que ele, necessariamente, *funcione*, isto é, não implica que exerça as funções que lhe são correspondentes. Tal associação automática entre existência e funcionamento consistiria, a seu ver, um funcionalismo ingênuo e uma simplificação ideológica (NEVES, 2003, p. 280). As funções próprias dos sistemas jurídicos, esse autor as localiza na noção de *"generalização congruente de expectativas normativas da sociedade em torno da ordem jurídica"* ou, no caso das abordagens pós-modernas, de *"congruência tópica das expectativas normativas em torno de esferas fragmentárias de juridicidade"*. Resumidamente, a função do sistema legal seria proporcionar a congruência de expectativas, de maneira generalizada ou tópica (NEVES, 2003, p. 282).[21] Visto desse ângulo, o sistema jurídico, na modernidade periférica, apresenta-se em situação de *"generalizada ineficácia"* ou *"generalizada falta de funcionamento"* (NEVES, 2003, p. 281). Neves parece-nos buscar uma compreensão não empirista do fenômeno da pluralidade jurídica, mas, sim, funcionalista, indagando a respeito da função desempenhada pelos sistemas jurídicos plurais.

Uma diferença que Neves demarca, entre as situações contemporâneas e as situações coloniais de pluralismo, diferença que entende deva ser levada em conta nas análises, consiste em que, em último caso, a imposição do Direito metropolitano, pelo colonizador, desde seu advento, já encontra estruturas estáveis e rigidamente consolidadas, operando na regulação da conduta e no assegurar de expectativas, as quais afirmam uma forte identidade, frente ao Direito do colonizador. Assim, a renúncia à sua ordem jurídica equivaleria, para os nativos, à renúncia de sua própria identidade (NEVES, 2003, p. 274-275). Ao contrário, no caso das favelas, a construção de mecanismos normativos internos, embora seja reconhecida por ele como um dado indiscutível da realidade latino-americana, não significa que exista uma suficiente autonomia e/ou identidade dessa respectiva esfera de ação, estando marcada por intricamentos discursivos, que expressam relações ora conflituosas, ora conciliatórias, com a ordem jurídica estatal (NEVES, 2003, p. 274-275). Esse

[20] *"O dado indiscutível de que, na modernidade periférica latino-americana, muitas 'unidades sociais' dispõem difusamente de diferentes códigos jurídicos não implica, em sentido estrito, alternativas pluralistas em relação ao funcionamento legalista do direito estatal, mas antes mecanismos instáveis e difusos de reação à ausência da legalidade"* (NEVES, 2003, p. 275).

[21] Neves se refere à normatividade das favelas como *"normatividades tópicas resultantes de fenômenos de fragmentação de interesses e valores"* (NEVES, 2003, p. 283).

intricamento se daria entre a ausência de legalidade – entendida como ausência de generalização inclusiva, no âmbito do Direito estatal – e as estratégias de sobrevivência, em relação ao campo jurídico. O autor avalia como insuficiente a autonomia do Direito da favela, tendo em vista que os códigos econômicos (de ter) e políticos (de poder) atuam diretamente sobre os mecanismos de resolução de conflitos, sem as filtragens próprias de um discurso jurídico autônomo (NEVES, 2003, p. 276). Assim, a juridicidade que emerge das favelas, apesar de conter um discurso ético-social, não configura, propriamente, o surgimento de uma identidade jurídica tópica, frente à insatisfação com a rigidez da reprodução do sistema legal, uma vez que representaria não mais do que uma estratégia de sobrevivência (NEVES, 2003, p. 275-276).

A face pós-moderna do pluralismo jurídico de Boaventura Santos, que se mostraria na proposição do conceito de *interlegalidade*, é interpretada por Neves como um afastamento daquele autor, em relação ao pluralismo revolucionário dos anos setenta.[22] Porém, esse autor acredita que também não seja possível aplicar, ao contexto latino-americano, a concepção pós-moderna de pluralismo, pelas mesmas razões pelas quais não se pode aceitá-lo, em sua versão moderna, pois falta-lhe, do mesmo modo que a anterior, tanto o encadeamento autorreferencial quanto o entrelaçamento de comunicações jurídicas, topicamente desenvolvidas. Assim, aquilo que é nomeado como *pluralismo* revela-se, na verdade, uma confusão de códigos jurídicos construídos e aplicados difusamente, bem como um intricamento dos códigos jurídicos com os códigos do poder, da economia, da amizade, das "boas relações', em condições de falta de identidade e autonomia das esferas de juridicidade, o que produz uma extrema insegurança destrutiva, conservadora dos privilégios e prejudicial aos socialmente *"deficientes"*. Desse modo, a racionalidade tópica, pretendida pela pós-modernidade, não se translada à miscelânea de campos sociais que se desenvolve entre nós.

Olhando para aquilo que denomina *modernidade periférica*, ou ainda *modernidade negativa*, o autor afirma que essa se caracteriza pela ausência, nos países nela incluídos, dos seguintes aspectos básicos, que ao menos aparentemente estariam presentes nos países da modernidade central:

---

[22] Neves avalia que Boaventura Santos, em sua obra *"Toward a new common sense"*, de 1995, apresenta um modelo mais complexo de sua Teoria Geral do Direito, afastando-se de algumas simplificações que existiriam em suas primeiras obras.

1. adequada autonomia sistêmica, de acordo com o princípio da diferenciação funcional;
2. criação de uma esfera intersubjetiva autônoma, fundada na generalização institucional da cidadania (NEVES, 2003, p. 267).

Na modernidade periférica – e mesmo na sua pós-modernidade –, a modernidade não teria se constituído positivamente – como superação da tradição e da diferenciação hierárquica, através do surgimento de sistemas sociais de ação operacionalmente autônomos, reproduzidos com base em seus próprios *topos* (de códigos e critérios), ainda que condicionados pelo ambiente circundante – mas de maneira negativa –, como hipercomplexificação social desagregadora (auto e heterodestrutiva) da consciência moral hierárquica tradicional, como complexidade desestruturada e desestruturante, em que as interrelações entre os campos de ação tendem, imprevisivelmente, a intricamentos bloqueadores. Por isso seus problemas são mais complexos do que aqueles da modernidade central (NEVES, 2003, p. 268). A modernidade positiva exigiria a construção positiva de uma *"esfera pública"*. Essa pretensão normativa encontraria indícios de fundamento na modernidade central e nenhum fundamento na modernidade periférica (NEVES, 2003, p. 269). Assim, na modernidade periférica, as interpenetrações, acoplamentos estruturais, as interferências mútuas, entre os diversos sistemas sociais, os entrelaçamentos, redes, mesclas e híbridos, resultantes do problema do aumento da complexidade social, que seria inerente à modernidade, assumem o caráter de combinações destrutivas (NEVES, 2003, p. 270), isto é, representam uma deturpação das combinações próprias da modernidade, que se degeneram caoticamente em miscelâneas. Teríamos na América Latina, portanto, menos do que a *interlegalidade* ou as *constelações de juridicidades*, a que Boaventura se refere em sua obra. Os intrincamentos encontrados no contexto latino-americano, entre o domínio jurídico e outras esferas de comunicação, não são intrincamentos, no sentido pós-moderno do termo, uma vez que nesses ocorre um entrelaçamento, que fortalece a identidade dos discursos entrelaçados e fortalece a heterogeneidade dos discursos (NEVES, 2003, p. 273). Ao contrário, no caso em questão, os entrelaçamentos afetam negativamente a autonomia ou identidade dos respectivos discursos, prejudicando a heterogeneidade discursiva, isto é, é algo que é impeditivo da construção da própria legalidade estatal (NEVES, 2003, p. 274).

Uma das variáveis mais problemáticas da dificuldade de construção da identidade das esferas de juridicidade, na modernidade periférica latino-americana, residiria na generalização de relações de subintegração e de sobreintegração (NEVES, 2003, p. 277), que impedem que a ordem legal atue como mecanismo de autonomia operacional do Direito, sendo deformada, no momento de sua concretização, pela sobreposição de pressões políticas particularistas e interesses econômicos concretos (NEVES, 2003, p. 279). Assim, generalizam-se relações em que os subintegrados não têm acesso aos benefícios do ordenamento jurídico, porém não estão excluídos dele, uma vez que não estão liberados dos deveres e responsabilidades impostas pelo aparato coercitivo estatal, em que são integrados como devedores, réus, condenados etc. Em outras palavras, os direitos fundamentais não desempenham nenhum papel relevante, no horizonte de sua ação e experiência, mas assumem relevância nesse, em seus efeitos restritivos sobre as liberdades. Por outro lado, para os cidadãos superintegrados, o sistema legal lhes aparece *"como uma oferta que, conforme a constelação de interesses, será usada, desusada ou abusada por eles"*, dispondo de espaço para *"orientar suas expectativas e conduzir suas ações contando com a grande probabilidade de sua própria impunidade"* (NEVES, 2003, p. 278), jamais tomando a lei como horizonte político para sua ação e experiência, mas deixando-a de lado, na medida em que impuser limites à sua ação política e econômica. Aqui, obedecer à lei é algo que só os idiotas fazem, e estar sujeito a ela não significa garantia de direitos nela previstos, mas sinal de debilidade social.[23]

O autor não concebe que existam indivíduos absolutamente sub ou sobreintegrados, mas apenas *"indivíduos que geralmente se encontram no pólo privilegiado das relações de sub-integração e sobre-integração"* (NEVES, 2003, p. 278). Dado o sentido que confere a essas duas categorias, o autor conclui que tanto os indivíduos sub como os sobreintegrados são carentes de cidadania, um pelo não acesso aos direitos, outro pela situação de dependência em que se encontra,

[23] Aqui, as referências empíricas podem consistir nos vários casos em que as classes média e alta, longe de se sujeitarem à ordem jurídica, procuram, antes, e sistematicamente, amoldá-la às suas pretensões. No campo do Direito urbanístico, abundam os exemplos desse tipo de comportamento. Por todos, lembraríamos do caso das leis municipais que, periodicamente, legalizam as construções ilegais – em geral, transformação de terraços de edificações multifamiliares em coberturas, os tradicionais *"puxadinhos"* – realizadas em bairros nobres da Cidade do Rio de Janeiro, que já foram chamadas de *"leis de mais valia"*. Tal fato voltou a ocorrer, recentemente, na Cidade do Rio de Janeiro, com a aprovação, pela Câmara Municipal, e sanção, pelo Prefeito, da Lei Complementar nº 99, de 23/09/2009.

distinguindo-se do sentido que assumem em outras análises sociais brasileiras, v. g., a de Da Matta (NEVES, 2003, p. 279).

No caso da modernidade periférica, Neves considera a função de generalização de expectativas irrealizável, em razão da ampliação de relações excludentes – isto é, de sub ou sobreintegração –, no funcionamento das estruturas normativas. Isso valeria tanto para as estruturas estatais como para as não estatais, que também não geram a congruência tópica de expectativas normativas. A miscelânea social a que alude consiste, entre outros aspectos, na ausência dessa congruência, que não ocorre, em virtude da influência bloqueadora e destrutiva de outras esferas de comunicação social (economia, política, religião etc), determinantes de relações de sub e/ou sobreintegração – poder, dinheiro, meio familiar, amizade, "boas relações" etc (NEVES, 2003, p. 282). Assim, a funcionalidade do Direito fica sujeita a toda espécie de relativização, sendo ele funcional ou não ("útil" ou desfavorável), dependendo da perspectiva ou dos setores de que se tratem, da esfera de ações e expectativas envolvida etc. Além disso, assume outra função, a de fachada simbólica de uma ordem jurídica universal, mas que, na verdade, opera de maneira altamente seletiva. Em outras palavras, a ineficácia generalizada do Direito, em sua função normativo-jurídica, ainda que disfuncional, de um ângulo puramente formal, compatibilizar-se-ia com a função político-ideológica do Direito, e essas duas variáveis tenderiam a se retroalimentar, crescendo em proporção direta. Neves denomina esse fenômeno de "constitucionalização simbólica" e de "superexploração do Direito pela política", afirmando que *"na sociedade supercomplexa atual, tendo em vista a variedade contraditória de interesses e expectativas, a autorreferência dos sistemas sociais está indissociavelmente vinculada à inclusão de toda a população nas prestações de cada uma delas"* (NEVES, 2003, p. 281).

Em conclusão, Neves afirma que o Direito da sociedade moderna caracteriza-se pela diversidade contraditória de expectativas e interesses, havendo construído sua identidade e autonomia, somente na medida em que incorporou tanto a unidade quanto a pluralidade. De um lado, não pode desconhecer a pluralidade contraditória das expectativas normativas, individuais e grupais, o que somente um Direito autoritário faria. Por outro, a identidade e autonomia do sistema jurídico implicam a unidade generalizada (logo, inclusiva) do código lícito/ilícito. Ambas essas notas são

condições indissociáveis da autonomia e identidade do Direito, da funcionalidade do sistema jurídico e da noção de cidadania (NEVES, 2003, p. 283-284).

Tecendo algumas considerações sobre o quadro teórico proposto por Marcelo Neves, diríamos que se trata de uma das críticas mais consistentes já opostas à teoria da pluralidade jurídica, na medida em que aponta problemas estruturais dessa concepção, bem como problemas que dizem respeito aos sistemas jurídicos estatal e extraestatal, propriamente ditos. Consideramos que ele recoloca em outros termos o debate, também realizado por Boaventura Santos, a respeito do conceito de Direito e dos pressupostos ou requisitos necessários, para que se possa cogitar de estruturas jurídicas extraestatais. Nesse sentido, Neves não parece pretender uma negação *in totum* da teoria pluralista, mas centra sua critica nas apropriações e aplicações acríticas dessa teoria, desprovida das considerações e cuidados de ordem teórica, que entende indispensáveis. Nesse sentido, sua perspectiva assemelha-se à de Tércio Sampaio Ferraz Jr., que abordaremos na seção 2.9.

Dentre os pressupostos, que Neves entende serem indispensáveis, deve-se observar que o da *“autorreprodução consistente do sistema jurídico, de maneira autônoma e com identidade própria”*, não teria se verificado plenamente, nem sequer no caso das sociedades centrais, falando esse autor num estado de aparência e de verossimilhança, que aí existiria. Assim, entendemos que uma aplicação, muito rígida e formal, de sua teoria levaria à paradoxal conclusão de que nenhuma sociedade contemporânea dispõe de um sistema regulatório autenticamente jurídico, o que se revelaria contraproducente, do ponto de vista analítico e político. Nesse sentido, parece-nos que a identidade e a autonomia plena dos sistemas jurídicos plurais, em face do Direito estatal, seriam mais próprias daquelas expressões de pluralidade, em contextos de ruptura institucional – como o chamado Direito evolucionário – ou ainda aquelas oriundas de longuíssima tradição – como o Direito indígena –, não sendo, a rigor, algo passível de ser visto como uma condição *sine qua non*, no caso do Direito da favela. Neste caso, a situação de integração subordinada e o ambiente de intercâmbio permanente com as instituições oficiais fazem com que essa juridicidade, via de regra, reproduza-se de forma, relativamente, dependente do sistema estatal, o que é reconhecido por Boaventura, em seu conceito de *troca desigual de juridicidades*, mencionado na seção 1.6.

A crítica de Marcelo Neves ganha conotação contundente, ao apontar os efeitos destrutivos e bloqueadores dos intercâmbios entre os sistemas estatal e

comunitário, tal como eles se processam na experiência latino-americana. Consideramos, no entanto, que tais colocações devem ser reavaliadas, à luz de elementos empíricos. Em outras palavras, constituem hipóteses – não desprezíveis de imediato, mas hipóteses –, que somente podem ser avaliadas, à vista do funcionamento concreto dos sistemas jurídicos. No caso estudado como referência para a presente tese, parecem-nos sensíveis as limitações de suas instituições, no sentido de propiciar a congruência de expectativas normativas e/ou a constituição de uma esfera pública, no âmbito local,[24] bem como é insuficiente a autonomia de suas estruturas normativas, em vista dos códigos econômicos e políticos, das amizades, das "boas relações", do meio familiar, sem as filtragens próprias de um discurso jurídico autônomo. Nesse ponto, o quadro teórico de Neves contribui para a avaliação do caso, iluminando algumas de suas deficiências reais. Por outro lado, no entanto, não nos parece configurado o fato de que tal ordem de limitações estaria a engendrar uma insegurança destrutiva, conservadora dos privilégios e prejudicial aos socialmente débeis, degenerando-se em estruturas caóticas. Em que pesem as suas limitações, o sistema jurídico encontrável, no caso estudado, parece cumprir algumas das funções preconizadas para os referidos sistemas, proporcionando algum nível de estabilidade às relações jurídicas e oferecendo mecanismos de razoável eficácia, para prevenção e resolução de conflitos. Ou seja, parecem não se verificar os piores prognósticos de Neves, o que sugere que outras variáveis devam ser consideradas, em seu quadro teórico.

Nesse sentido, levantamos uma questão relativa às precondições básicas, por ele estipuladas, para que se possa configurar uma situação de pluralidade jurídica. Ele sustenta que, no caso latino-americano, não estariam presentes certos pressupostos, existentes no caso dos países centrais, para que se possa falar de pluralidade. Entre esses pressupostos, alude ao fato de o sistema jurídico estatal, no caso das sociedades periféricas, não ter adquirido identidade própria, em relação a outras formas de regulação social, não tendo se distinguido delas mas, ao contrário, apresentando-se emaranhado e confuso com elas, excessivamente contaminado por elas, de modo que pareceria inviável (senão exótico) distinguir entre formas jurídicas estatais e não estatais. Assim, enquanto essa precondição parece não se verificar no caso brasileiro, a segunda – existência de ordens jurídicas extraestatais,

---

[24] Muito embora, durante um curto período, a Associação de Moradores tenha cumprido esse papel, no caso por nós estudado, gerando um embrião de esfera pública, conforme demonstraremos nos capítulos 4 a 6.

construídas em reação a um sistema estatal, que se reproduz sem corresponder, de maneira adequada, às expectativas e interesses presentes na sociedade – parece ter fortes evidências de sua verificação, sobretudo em face do caso das favelas. Desse modo, caberia indagar se poderíamos atribuir idêntico peso a essas duas precondições ou se, talvez, a segunda constituiria um fator determinante, em última instância.

A premissa de que a teoria pluralista constitui um modelo teórico de origem européia e norte-americana, repetida, sistematicamente, por esse autor (bem como por Eliane Junqueira), parece estar sendo infirmada pela grande apropriação dessa teoria, em conjunturas bastante diversas do continente latino-americano, fato reconhecido por Neves (2003, p. 274), o que demandaria a sua revisão.[25] Por outro lado, tal crítica revela-se paradoxal, na medida em que o próprio Neves estrutura seu quadro teórico, amplamente inspirado na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, que, evidentemente, não a elaborou à vista do caso latino-americano. Assim, também a perspectiva do jurista brasileiro necessitaria levar melhor em consideração as circunstâncias do continente latino. Nesse, por exemplo, não apenas os cidadãos superintegrados buscam amoldar o Direito estatal às suas pretensões, mas, conforme veremos, especialmente, no capítulo 6, aqueles subintegrados – como os moradores da favela estudada – também orientam o seu comportamento de modo a apostar na inoperância do Estado legal, dos seus padrões normativos e dos órgãos e mecanismos encarregados do controle e efetivação dos aludidos padrões.

Neves não nos parece por em questão o **fato em si**, da existência de estruturas jurídicas originárias da própria sociedade e/ou de suas relações com o Estado, discutindo, sim, a qualificação dessa matéria empírica como uma situação de pluralidade jurídica. Assim como Eliane Junqueira e Luciano Oliveira, ele também questiona, a nosso ver corretamente, determinadas apreciações ou instrumentalizações desse fenômeno, nas quais se afirma, por exemplo:

1. que nele se dispõe de um espaço retórico mais amplo do que no Direito estatal;
2. que ele oferece um grande potencial para o uso revolucionário do Direito;

---

[25] Nesse sentido, vide as referências em VILLEGAS & RODRÍGUES (2003, p. 46), que identificam que as manifestações contemporâneas da pluralidade jurídica têm sido objeto de numerosos estudos sociojurídicos recentes, na América Latina. Os autores exemplificam com os do brasileiro Antonio Wolkmer (de 1994), do mexicano Antonio Azuela (de 1993) e do colombiano German Palácio (de 1993).

3. que ele representa uma alternativa à ordem estatal.

Portanto, Neves não estaria retirando a importância de se conhecerem, em profundidade, os códigos normativos particulares, produzidos em espaços como as favelas, sem o que nem sequer haveria base empírica para o debate sobre a sua qualificação teórica. Tal empreitada, porém, deveria ser desenvolvida, sem pressupor que tais códigos representam alternativas ao sistema estatal, entendidas essas como instituições aptas a responder aos problemas de emancipação jurídico-social dos pobres e capazes de superar, historicamente, o sistema normativo estatal. Ao contrário, esses códigos devem ser conhecidos como elementos necessários para a compreensão da reação de segmentos sociais subalternos, aos processos de controle e regulação emanados do Estado. Apesar de sua crítica à ausência de autonomia dessa forma jurídica, ele não perde de vista as inter-relações que ela possui com o Direito estatal, o que, de algum modo, corrobora a perspectiva geral, que adotamos na presente tese.

2.9 O Direito da favela enquanto *'articulação desarticulada'* da ordem legal

Na presente seção, pretendemos incorporar ao debate teórico, relativo à pluralidade jurídica, a posição de Tércio Sampaio Ferraz Jr., jurista que abordou esse tema, num artigo originalmente publicado no ano de 1984 (FERRAZ JR., 1984), que se tornou clássico, vindo a ser republicado, algumas vezes, no Brasil, em periódicos especializados da área jurídica. Nesse artigo, o autor enquadra a problemática da pluralidade jurídica nos termos da dialética entre aquilo que chama de *Direito oficial* e de *Direito inoficial*, expressões que compreendemos como correspondentes ao que vimos designando, respectivamente, como *Direito estatal* e *Direito da favela* (ou, nos termos de Boaventura, *Direito comunitário* ou, mais especificamente, *Direito de Pasárgada*). Temos evitado utilizar a categoria "oficial" para designar o Direito produzido pelos órgãos do Estado, bem como a categoria "inoficial" para designar a juridicidade produzida nas favelas, no pressuposto de que o *Direito de Pasárgada* configura uma forma jurídica oficial, no espaço em que vigora, no sentido de que nele se encontra institucionalizada, pelo uso contínuo e pelo reconhecimento geral. O mesmo se pode afirmar, *mutatis mutandis*, para as categorias "formal" e "informal".

Muito embora a ordem jurídica estatal compareça como a referência fundamental do pensamento de Ferraz Jr., ele claramente ultrapassa a perspectiva formalista. Problematiza a dialética *oficial vs. Inoficial*, à vista de cinco conflitos fundiários coletivos, produzidos por invasões de terrenos urbanos, por populações de baixo e ínfimo poder aquisitivo, ocorridos no Recife, a partir do ano de 1979, levados à apreciação do Poder Judiciário – em geral por meio de ações possessórias – e estudados, originalmente, por pesquisadores da UFPE, sob a ótica da teoria da pluralidade do Direito. Ele distingue, no universo jurídico, o nível da dogmática e o nível da *"elaboração espontânea dos agentes sociais"* (FERRAZ JR., 1984, p. 104), expressão que entendemos aplicável ao Direito de Pasárgada, com a ressalva de que vemos essa espontaneidade como relativa, uma vez que opera sob condicionamentos estruturais, impostos pelas relações de poder (normatividade estatal), pelas relações socioeconômicas (desigualdade, subordinação ou subalternidade) e de outras ordens.

Ferraz Jr. parte da tese, segundo ele *"repetida e acatada"*, de que o Direito das sociedades desenvolvidas caracteriza-se, entre outros aspectos, pelo monopólio da violência, de onde seguem a concentração do poder e a unidade sistemática da ordem jurídica. Não se admite a existência de dois senhores ou de dois Direitos, contrapondo-se no mesmo território, canalizando-se para um endereço único as diversas e variadas pretensões sociais (FERRAZ JR., 1984, p. 103). Como lembraria Guillermo O'Donnell, esse é o projeto irrealizado do Estado moderno (O'DONNELL, 1998; 1999). Nas sociedades complexas do Ocidente, também chamadas de sociedades industriais, encontra-se institucionalizada, em larga medida, na consciência jurídica dos grupos política, cultural e economicamente dominantes, a orientação universalista da dogmática jurídica, que concebe o Direito, com todas as suas variações, como sempre um só, num mesmo espaço e tempo. Assim, quaisquer questões podem ser enfrentadas, com base em princípios concebidos de modo suficientemente abstrato, e com critérios internos do sistema jurídico, de modo a não prenderem a situações concretas, sendo capazes de absorver enormes incertezas e diferenças sociais, mantendo uma unidade que, ainda que meramente formal, é de grande força para o exercício da dominação (FERRAZ JR., 1984, p. 104). Entre os instrumentos dessa unidade figura o recurso às noções abertas, como ordem pública, eficiência administrativa, boa fé, função social, dentre outras. Assim, o Direito atua como uma espécie de padrão, que tende a modelar os fatos sociais,

"que não são jamais o que são, mas sempre o que devem ser, seja pela relevância dada a certos aspectos, seja pelo esmaecimento de detalhes" (FERRAZ JR., 1984, p. 105).

Em função das premissas colocadas no parágrafo anterior, sucede, ao ver de Ferraz Jr.,

> *uma enorme dificuldade para o analista quando este se dispõe a detectar, para além do universo dominante, do qual ele próprio faz parte, a presença de outros universos contrapostos, diferentes ou complementares. Neste sentido, a tarefa que nos propomos, ao examinar a existência de outros universos jurídicos* [não redutíveis a uma unidade, como o próprio autor acrescenta adiante]*, que equacionem de outro modo os conflitos individuais ou coletivos em que quotidianamente se envolvem os agentes sociais, tem, como ponto de partida, uma dúvida inicial a ser suplantada: existem esses universos?* (FERRAZ JR., 1984, p. 105)

A fim de não se desviar dos objetivos específicos do estudo em questão, o autor coloca essa dúvida em suspenso, trabalhando com o postulado da existência desses outros universos jurídicos. Ressalta, porém, que *"a proposta de se admitir universos jurídicos concomitantes e diferentes num mesmo espaço e tempo não é hipótese simples de ser afirmada sem que antes se passe por algumas reflexões* (...) *e sem uma prévia tomada de posição teórica"* (FERRAZ JR., 1984, p. 106). Assim, ele adentra a discussão da pluralidade jurídica, sinalizando que essa idéia demarca um já adiantado processo de complexidade e de diferenciação social crescente, uma vez que em sociedades de baixa quota de complexidade, as pretensões normativas possuem uma imediatidade tão expressiva que *"ou estamos no <u>direito</u> ou estamos excluídos socialmente"* (FERRAZ JR., 1984, p. 106, grifo do autor). Nas sociedades de baixa complexidade, não há lugar social para o não Direito, de modo que o campo *ilícito* praticamente se identifica com o campo do *estrangeiro*, uma vez que o estrangeiro não participa do mesmo universo social. Já nas sociedades complexas, o comportamento desviante tem, também, o seu lugar dentro da sociedade, sendo possível justificá-lo com os mesmos valores e regras, vigentes na sociedade. Nelas, o Direito deixa de ser uma guerra entre o bem e o mal e passa a ser *"assumido como uma ordem reguladora, dotada de validade para todos, uma instância superior em nome da qual se decide e se argumenta"* (FERRAZ JR., 1984, p. 107). Por outro lado, nesse contexto, também surge a importante distinção entre as chamadas *questões de Direito* e as *questões de fato*:

> *Com elas torna-se possível que não se veja o direito como assentado concretamente nos próprios eventos, mas em normas tomadas como*

> *critérios para o posterior julgamento à vista dos fatos. Ou seja, o estabelecimento de fatos relevantes para o direito passa a ser uma questão jurídica e não um problema imanente aos fatos. É nesse estágio que a expressão 'aplicação do direito' toma um sentido autêntico.* (FERRAZ JR., 1984, p. 108)

O Direito torna-se um *"complexo de expectativas normativas"*, conforme preconizado pelo sociólogo e filósofo do Direito, o alemão Niklas Luhmann, *"que se manifesta através de jurisdição e que tem de ser legitimado"* (FERRAZ JR., 1984, p. 109). Dada essa abertura relativa, propiciada nas sociedades complexas, qualquer destinatário de uma norma pode reagir a ela, de três modos distintos:

- confirmando a ordem normativa, o que significa dar-lhe uma resposta afirmativa;
- rejeitando a ordem, o que significa dar-lhe uma resposta negativa;
- desconfirmando a ordem, o que significa dar-lhe uma resposta desqualificadora.

A relação de autoridade do sistema jurídico se estabelece, na medida em que não se verifica a última das reações acima, isto é, na medida em que se neutralizam as reações desqualificadoras. Isso porque, nas sociedades complexas, admite-se que o sistema jurídico seja negado – em função dos fatores acima explicitados –, mas não que seja desqualificado ou desacreditado, daí a razão de ser do estabelecimento de algumas presunções absolutas, no âmbito do Direito Oficial, *v. g.*, a presunção do conhecimento da lei por todos, a presunção da completude do ordenamento jurídico, a presunção de que tudo que não é proibido é permitido. Em outras palavras, para o sistema jurídico, existe o lícito (resposta afirmativa) e o ilícito (resposta negativa), não havendo espaço para uma terceira possibilidade.[26] Os âmbitos do *proibido*, do *obrigatório* e do *permitido* esgotariam todas as possibilidades de comportamento jurídico. A aceitação de qualquer outra possibilidade – o que, de fato, é possível e é exatamente esse o campo do Direito inoficial – implicaria a paradoxal aceitação da desconfirmação da autoridade do sistema jurídico, daí porque é visto como uma impossibilidade ideológica: *"concretamente ele existe, mas ideologicamente ele é dissimulado, desacreditado como tal e absorvido pelo único direito"* (FERRAZ JR., 1984, p. 111). Assim, a negação da ordem legal não é determinante da ocorrência do Direito Inoficial, isto é, da instauração de um novo Direito, posto que a negação é qualificada,

---

[26] Conforme a máxima conhecida, desde o Direito Romano, da Antiguidade, *"tertium non datur"*.

juridicamente, pelo sistema oficial, que a absorve na forma de *ilicitude* ou de *antijuridicidade* (FERRAZ JR., 1984, p. 123). Conforme os pressupostos de Ferraz Jr., não haveria Direito inoficial diante de uma simples violação da ordem legal, o que implica a sua negação, mas apenas nos casos de sua desconfirmação, entendida como não reconhecimento dos pressupostos básicos do Direito oficial, como extrapolação de seus limites racionais, retóricos e ideológicos. Na desconfirmação, temos um fato que não pode ser qualificado, à luz do Direito Oficial, que não é enquadrável nele, não tendo ele como atribuir sentido a esse fato. Nas palavras do autor:

> *Houve turbação da posse que é uma negação do direito, mas não uma desconfirmação, pois, para negar o direito, ao turbar a posse, é preciso antes reconhecê-lo e só se nega aquilo que se reconhece. Só quando se desacredita, se ignora, é que temos a desconfirmação.* (FERRAZ JR., 1984, p. 121)

A manifestação de Direito inoficial, tipologicamente mais fácil de ser percebida, seria a do Direito revolucionário, isto é, a tentativa de substituição de uma ordem instituída por outra. Porém, mesmo nesses casos, o universo jurídico oficial tem meios de absorver juridicamente o ato desconfirmador, quando se fala da instituição do *direito de rebelião* ou do *direito de resistência* (desobediência civil).[27] Isso nos sugere a idéia de que, em tese, tudo pode adquirir sentido dentro do universo oficial, o que demonstraria a sua alta capacidade de englobamento, que seria capaz de eliminar e absorver as manifestações de inoficialidade – ou de pluralidade, se quisermos usar os termos de Boaventura Santos. Os cinco casos examinados por Ferraz Jr., no entanto, são diferentes dos exemplos clássicos de pluralidade, de mais fácil percepção. Ao contrário, trata-se de desconfirmações sutis, não intencionais, não assumidas como tal, dotadas de uma retórica que utiliza os mesmos instrumentos do Direito oficial, distorcendo-lhes o sentido, de modo quase imperceptível. Nesses casos, *“o irrompimento de um ‘direito’ inoficial quase não se nota ao nível dos argumentos, das negociações e dos procedimentos, revelando-se antes pelas crises intermitentes que vão ficando na sua esteira”* (FERRAZ JR., 1984, p. 111). Por outro lado, os atores desse Direito inoficial valem-se de mediações tais – como o auxílio de advogados, o apoio da Igreja e a complacência de autoridades públicas –, que obscurecem ainda mais o caráter inoficial desse Direito latente, criando uma gama complexa de relações, em que o inoficial adquire diversos

---

[27] Tal como ocorreu, na instituição do *Sobreseimiento*, do Direito colonial espanhol, a ser abordada na seção seguinte (2.10).

matizes (FERRAZ JR., 1984, p. 111-112). À vista desses cinco casos, Ferraz Jr. percebe que, da parte dos favelados, três são os principais motivos apresentados para justificar a invasão.

O **primeiro** deles é a *permissão expressa*, que surge em função de uma declaração, feita pelo então Presidente da República (General João Figueiredo), noticiada pelas rádios locais e reconhecida nos autos do processo pelo juiz, segundo a qual, onde há terra vazia e não cercada, a população pobre poderia morar lá. Essa motivação supõe o elemento pessoal, a força da autoridade constituída, mas é fragilizada pela desconfiança. A permissão parece clara, mas, nos quadros do Direito oficial, possui um aspecto contraditório em face das instituições. Nesse caso, não há consciência de direito, ficando marcado o caráter infrator da invasão, isto é, de negação do Direito oficial, o que exige que a prevalência dele seja contornada, momento em que a ação dos mediadores se faz necessária, a fim de promover a acomodação.

O **segundo motivo** seria a *permissão implícita*, que parte de um entendimento particular do Direito oficial, pelos agentes envolvidos.[28] Ele é bem figurado no depoimento de uma moradora, para quem, passados 10 anos que um terreno esteja vazio, poderia ser licitamente ocupado, afirmando *"estar tranqüila quanto aos seus direitos"*. Na suposição de que essa interpretação é correta, a invasão se descaracteriza, convertendo-se em tolerância, quando se dá conta de que não é como se pensava.[29] Nesse caso, o caráter infrator do ato não se configura, surgindo a consciência de um direito, precário, mas nos quadros de um suposto Direito oficial. A possibilidade de oposições de direitos e interesses é grande, dando margem a subprodutos jurídicos peculiares, como as elaborações parajurídicas, a fim de apagar o caráter infrator do ato. Ferraz Jr. dá o exemplo da separação entre propriedade do solo e da habitação, separação que, em nossa pesquisa de campo, percebemos ser bastante marcada, na sensibilidade jurídica dos moradores de favela.

O **terceiro motivo**, e o mais forte de todos, é o que Ferraz Jr. chama de *situação de fato*, relativo à extrema necessidade, que impele as pessoas a

---

[28] O que Eduardo Guimarães Carvalho designou de *sensibilidade legal* (CARVALHO, 1991).

[29] Em nossa pesquisa, percebemos, em vários depoimentos, tanto de moradores quanto de técnicos do poder público, a recorrência dessa motivação, que nos leva a considerar comum a formação de certas interpretações, a respeito do Direito oficial, como guia da ação social, elemento que não deve ser desconsiderado, nos estudos de caso.

invadirem, o que suplanta qualquer direito que possa existir sobre o mesmo, e que seria reconhecido pelo próprio Direito oficial, para o qual as situações de fato podem gerar direitos. A presença do elemento necessidade excluiria a possibilidade de análise do fato, com base no Direito, razão pela qual o Direito oficial não suporta a necessidade, que é capaz de a tudo arrastar. A necessidade não se reduz àquela de ordem material, incluindo a pressão moral, a dignidade social, a honra (entendida como ausência de humilhação perante os outros, por força de uma expulsão, de um despejo ou de uma dívida de aluguel, que não se pode pagar), cuja força é equivalente. Nesse caso, não há consciência da infração e o direito, que daí surge, não é definido pelo invasor nos quadros do Direito oficial – o indivíduo não nega ser invasor, mas a invasão não é infração, posto que, pelo menos no seu caso, foi movida pela necessidade. Esse fato confere ao(s) invasor(es) um Direito inoficial, com nuances próprias e intimamente ligado à necessidade, a sua fonte emanadora. Esse direito, porém, não é absoluto, tendo de ser regulado pelo direito da parte contrária – no caso, o proprietário do imóvel invadido.

Em conclusão dessa reflexão, Ferraz Jr. afirma que, do ponto de vista da relação de autoridade, cuja manutenção é necessária à prevalência do Direito oficial, **o primeiro motivo configura uma rejeição**, que não destrói a autoridade, mas a reforça. O **segundo motivo possui a aparência de uma confirmação do Direito oficial, mas introduz uma sutil desconfirmação**, uma vez que, ao reinterpretá-lo, o desorienta. O **terceiro motivo representa uma desconfirmação camuflada**, por um princípio que não se explicita, mas que está presente a todo momento. No entanto, a desconfirmação, percebida nas duas últimas motivações, não é avaliada pelo autor como suficiente para configurar um Direito inoficial. A seu ver, os casos examinados mostram um processo de descrédito no princípio da autoridade, *“uma espécie de impotência da ordem constituída ou de desconfiança patente nas soluções normativas do direito oficial e no esquema de autoridade que lhe subjaz”*, e *“mesmo as ‘soluções’, quando obtidas não parecem mais decorrer do direito oficial”* (FERRAZ JR., 1984, p. 121 e 122). Aqui, o autor depara-se com as limitações do Direito oficial, e de seus respectivos aparelhos, para arbitrar os conflitos sociais, limitação que também foi percebida por Eduardo Carvalho em sua pesquisa em favelas do Rio de Janeiro, na qual se referiu a uma dinâmica que qualificou como da *não decisão judicial* (CARVALHO, 1991). Pudemos observar algo comparável, em análise de um julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, do ano de 1992, a

respeito de uma ação possessória, na qual litigaram dois moradores da favela da Rocinha. Nessa ação, o autor imputava ao réu a realização de construção que invadia a área possuída por aquele, caso em que constatamos a não responsividade do Poder Judiciário, diante de um conflito relevante para os moradores de favelas, uma vez que o tribunal confirmou a sentença de primeira instância, que havia julgado o pleito improcedente, fundado na não aplicabilidade do Direito oficial às favelas (MAGALHÃES, 2007c).

Assim, Ferraz Jr. conclui que o Direito inoficial:

> *é um fenômeno que não se enquadra no contexto dogmático oficial; não é ilicitude, nem revolução, nem costume negativo. À falta de uma terminologia, chamaríamos o direito inoficial de que estamos falando de uma* ***articulação desarticulada*** *do direito oficial. No fundo, este direito vale-se do instrumental oficial mas produzindo uma insuportável importância, de tal modo que o direito oficial acaba por se articular conforme um padrão que o desacredita e o reforça ao mesmo tempo.* (FERRAZ JR., 1984, p. 123, grifos do autor)

Nos casos estudados por ele, Ferraz Jr. constatou que o padrão normativo neles invocado – referente às instituições da propriedade, da posse, da usucapião, da turbação da posse, do devido processo legal – desarticula-se, exigindo que os agentes – incluídas as autoridades do Judiciário e do Executivo – passem a atuar fora dele. Essa atuação, num segundo momento, rearticula-se por meio de fórmulas criptonormativas,[30] e nisso consiste a *articulação desarticulada*, a que se refere, que, no primeiro plano, desacredita o Direito oficial e, no segundo, o reforça. Assim, o Direito inoficial não aparece como ruptura ou como anormalidade, dentro do sistema oficial, mas aquele faz parte da experiência desse sistema. Entre oficialidade e inoficialidade ocorre uma *convivência na crise*, no mesmo espaço e tempo, crise que somente é superada nas hipóteses em que o oficial seja conduzido a uma falência estrutural, sendo destruído e substituído por outro Direito oficial, como ocorreria na situação revolucionária ou de edição de uma nova Constituição (FERRAZ JR., 1984, p. 124). Assim, Ferraz Jr. não possui uma visão de que o Direito inoficial possua um caráter **necessariamente** disruptivo ou subversivo do Direito oficial, embora **potencialmente** ou **eventualmente** possa operar dessa forma. Por outro lado, admite que ambos se articulem de determinadas formas, em que pese o caráter de desconfirmação, atribuído ao Direito inoficial.

---

[30] Exemplos colhidos por Ferraz Jr., nos citados casos, de uso de fórmulas criptonormativas, pela autoridade competente, em geral, o juiz da causa: *"ou o direito se exerce coercitivamente ou não há direito"*; *"as leis não podem resolver todos os problemas"* (FERRAZ JR., 1984, p. 124).

2.10 A pluralidade jurídica como resultante da atitude ambivalente da sociedade, diante da lei

Concluindo a presente seção, agregaremos ao nosso quadro teórico de referência as importantes considerações, contidas no estudo conjunto de Mauricio García Villegas e César Rodríguez, juristas colombianos, inseridos em universidades de seu país. O trabalho de tais autores (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003) é citado, em diversos momentos, por Luciano Oliveira e por Marcelo Neves, sendo que esse último reconhece que o trabalho dos juristas colombianos, malgrado seus débitos com o paradigma de Boaventura Santos, apresenta um modelo mais complexo para caracterizar o campo jurídico na América Latina, enfocando a pluralidade, no quadro de um trinômio sociojurídico. Trata-se de autores que retomam o debate a respeito da pluralidade jurídica, no contexto da formação social e da formação do Estado, no continente latino-americano, bem como o debate acerca da autonomia do sistema jurídico, porém sob um ponto de vista diverso dos autores já mencionados, neste capítulo, não encarando a pluralidade jurídica como uma idéia inadequada ou inaplicável ao contexto latino-americano, mas, ao contrário, entendendo-o como fato profundamente enraizado, na experiência social desse continente.

A pluralidade jurídica constitui um dos vários temas marcadamente presentes, nos estudos interdisciplinares e críticos sobre o Direito na América Latina, sendo apontada, por esses autores, como um dos três traços distintivos do *campo jurídico*,[31] na América Latina, ao lado da ineficácia instrumental do Direito e do autoritarismo. Com base nesses temas, os autores propõem realizar uma caracterização do Direito nesse continente, uma vez que, aí, apresentam conotações particulares e grande estabilidade histórica, entendendo que o exame empírico e a reflexão teórica sobre eles constituem uma agenda promissora, para a consolidação dos estudos críticos do Direito (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 18). Essas

[31] Entendida essa expressão nos termos de Pierre Bourdieu, isto é, nele incluindo, além das normas, os agentes, símbolos, idéias, relações de poder e instituições sociais, que constituem a prática do Direito, cujo sistema possui mecanismos de reprodução próprios, com autonomia relativa – ou semiautonomia, como designam os autores. No campo jurídico, agentes situados em posições estruturais díspares lutam pelo controle de recursos valiosos, seja dinheiro, poder ou prestígio, para o que se valem das diversas formas de capital de que dispõem (econômico, social, cultural, técnico etc), possuindo a particularidade de gerar pronunciamentos que têm o poder de se impor com força de autoridade, convertendo-se em regra – os exemplos vão desde as leis e sentenças judiciais, até as decisões de líderes comunitários (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 19-20). A menção às decisões de líderes comunitários demonstra que a dupla de juristas colombianos adota uma concepção de campo jurídico, que abrange tanto o Direito estatal quanto o Direito da favela.

características referem-se a grandes tendências, não significando fenômenos generalizados, que estejam presentes sempre e em todos os âmbitos sociais. Assim, junto à tendência geral à ineficácia, ocorrem situações particulares, em que o Direito estatal ou o extraestatal são altamente eficazes. Por outro lado, os autores afirmam a tendência à presença dessas três notas, a título apenas descritivo, não devendo ser vistas de forma valorativa, isto é, como falhas percebidas, a partir de uma contraposição a uma situação ideal oposta a essa, que supostamente existiria em outros quadrantes sociais – tais como nos países centrais. Tal visão estaria imbuída do pressuposto de que os campos jurídicos latino-americanos seriam cópias defeituosas, ou formas embrionárias, daquelas próprias dos países centrais, momento em que Villegas e Rodríguez parecem se distanciar do ponto de vista sustentado por Marcelo Neves. Além disso, os juristas colombianos não concebem essas três notas como resultados contingentes da ação que os governos adotaram, mas, sim, como produtos de fatores estruturais dos campos sociais da América Latina (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 24). O fato de os países latino-americanos terem constituído, historicamente, sociedades periféricas, e ainda hoje constituírem a semiperiferia em termos globais, tem impacto direto no surgimento e na manifestação das características em tela:

> *as marcas históricas deixadas na forma como o projeto da Ilustração foi assimilado na América Latina são claramente reconhecíveis, por exemplo, nas percepções e atitudes dos latino-americanos em face do Direito e a notável pluralidade jurídica existente na região. (...) a forma como foram assimilados os elementos centrais da tradição românica na América Latina ajudam a explicar – junto com fenômenos recentes como a crescente influência do direito estadounidense – algumas das manifestações contemporâneas da pluralidade, autoritarismo e ineficácia do Direito.* (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 26 e 27)

Na linha de realizar uma arqueologia da pluralidade jurídica no continente latino-americano, buscando uma explicação histórica de sua reprodução atual, os autores sustentam que as raízes do campo jurídico foram postas no período de transição à Independência, quando se receberam as idéias revolucionárias e as instituições da família românica, de meados e fins do século XVIII, provenientes da Europa e dos EUA. Essas, porém, tiveram pouca influência, no sentido de transformar a realidade social e política, quando chegou a Independência, isto é, não lograram superar a desconfiança frente ao Direito, que se havia incubado durante os séculos de imposição colonial, uma vez que:

1. sua pobre inserção social deixou intacta a pluralidade jurídica, que vinha desde o período colonial;
2. o autoritarismo político e jurídico das novas instituições deixou intacto o fenômeno colonial da desobediência velada às normas vindas da metrópole;
3. a utilização da ordem jurídica, com fins de legitimação política e institucional, mais do que para sua eficácia social, deixou intacto o fenômeno estrutural da ineficácia instrumental do Direito. As leis restritivas, emanadas do governo peninsular, eram bem recebidas na colônia, como consequência da certeza de sua ineficácia futura.

O movimento de conservação dos povos indígenas, frente ao autoritarismo espanhol – a sua legítima defesa perante este –, criou uma atitude individual e social de desrespeito velado a tudo o que fosse ordenado pelas autoridades coloniais, constituindo a estratégia comum nem se rebelar abertamente, nem obedecer incondicionalmente. Assim, surgiram máximas jurídicas tradicionais, que revelam os *habitus* jurídicos da colônia, tais como: *“el derecho es para os de ruana”, “hecha la ley, hecha la trampa”, “las leyes se acatan pero no se cumplen”*, configurando-se um panorama geral de **desconhecimento do Direito e precariedade de seu poder regulador**, o que O’Donnell (1998) demonstra que não é um fenômeno exclusivo da América Latina. A máxima “se acata, mas não se cumpre” constituía uma instituição jurídica estatal, denominada *Sobreseimiento*, uma norma que fixava os limites da desobediência dentro do sistema, mediante a qual se permitia a um funcionário suspender uma norma, sem desacatá-la, quando se convencia de que sua execução podia acarretar graves perturbações sociais. O rei poderia aprovar a resolução suspensiva adotada ou reiterar a sua execução. Não se tratava, portanto, de um sinal verde para proceder arbitrariamente ou para suspender as leis régias, mas, segundo nos parece, uma racionalização jurídico-formal da desobediência (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 32).[32]

Segundo Villegas e Rodríguez, a ambiguidade com relação às leis, na América Latina, teria surgido desde o período colonial, quando os reis espanhóis queriam ter em suas mãos o controle político-administrativo do *Novo Mundo*, mas, ao mesmo tempo, viam-se obrigados a conceder certa autonomia às autoridades

---

[32] No capítulo 6, esboçaremos uma reflexão a respeito da possibilidade de tal espécie de dinâmica e/ou problema estar sendo, hoje, atualizada, nos casos de “desconhecimento”, alegado pelos moradores de favela, em relação às normas urbanísticas editadas pela prefeitura do Rio de Janeiro, a fim de disciplinar e limitar a realização de edificações nas favelas.

coloniais, a fim de que pudessem governar com eficácia, o que gerou modelos flexíveis de aplicação do Direito (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 32). A citada máxima “se acata, mas não se cumpre” ilustra bem a prática desenvolvida por juízes e administradores locais, durante o período colonial, uma prática jurídica favorável a uma interpretação do Direito, no sentido de que a validade jurídica de uma norma dependa de sua justiça material (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 35), fazendo parte do sistema de freios e contrapesos, de que trata a teoria política:

> *Assim como o autoritarismo serviu de filtro aos conteúdos revolucionários e constitucionais que garantiam uma sociedade fundada nos direitos de igualdade e na cidadania (...), da mesma forma as práticas clientelistas e de apadrinhamento serviram de colchão contra o ímpeto autoritário católico da administração pública. Se a cultura autoritária foi um freio contra os propósitos liberais das repúblicas nascentes, o clientelismo, apadrinhamento e a rebeldia individualista foram remédios contra o rigor da cultura autoritária. Todos esses filtros e amortecedores operaram de maneira diferente em cada localidade e região, o qual fomentou consideravelmente a pluralidade jurídica, a prevalência das normas locais e sobretudo a flexibilidade do direito no momento de sua aplicação.* (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 36-37)

Vale assinalar que, segundo nos parece, aquilo, a que acima se referiram os juristas colombianos, corresponde ao que Marcelo Neves qualificou como “falta de autonomia e identidade do sistema jurídico” e/ou como “miscelânea jurídica e social”.

Assim, os autores colombianos avaliam a atitude dos latino-americanos, frente ao Direito, como ambivalente, sendo marcada por um forte sentimento de independência, frente ao Direito estatal, o que ocasionalmente toma a forma de ações rebeldes, contra ou à margem do que está prescrito, ou ainda de uma reivindicação do “Direito natural”, que caberia a certos segmentos sociais (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 27).[33] Muito embora se reproduza a incongruência entre a adoção formal de modelos jurídicos dos países centrais e a reprodução de práticas, que lhes rejeitam, Villegas e Rodríguez entendem, a nosso ver corretamente, que *“essa análise histórica tampouco deve ser entendida sob a ótica de uma espécie de essencialismo antropológico, como um chamado à adoção de um tipo de direito e de cultura jurídica autóctone, sem relação alguma com as tradições de terras alheias”* (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 37).

---

[33] Parece-nos que a referência dos autores, nesse caso, dirige-se às comunidades indígenas.

A atitude ambivalente, frente ao Direito, permanece na América Latina da atualidade, uma vez que suas práticas e culturas jurídicas possuem – assim hoje, como nos dois séculos anteriores – uma tendência a cindir o Direito em duas partes:

- um Direito geral, emancipatório e ineficaz, isto é, um conjunto de princípios muito gerais e abstratos, receptores dos postulados de justiça e segurança social básica;
- um Direito particular, autoritário e eficaz, isto é, um conjunto de regras concretas de regulação da vida cotidiana (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 46).

Os autores, aqui, especificam **qual Direito** é ineficaz, sugerindo que a eficácia ou ineficácia não se distribui, homogeneamente, em todo o sistema jurídico. Poderíamos ilustrar a dicotomia, acima indicada, com as elaborações, da teoria jurídica e da jurisprudência dos tribunais brasileiros, a respeito do princípio da função social da propriedade, de um lado, e do direito de propriedade, de outro, as quais, em inúmeros casos, reproduzem-na, consciente ou inconscientemente.

Os juristas colombianos distinguem três dimensões, ênfases ou pontos de vista, a respeito da pluralidade jurídica – a cultural, a sociológica e a institucional –, adotando, assim, praticamente a mesma classificação proposta por Marcelo Neves. Em sua compreensão, trata-se de dimensões complementares entre si, pontos de vista, desde os quais o fenômeno da pluralidade jurídica tem sido posto em perspectiva, na literatura do continente, procurando esclarecer de que forma se manifestam, no caso latino-americano, essas dimensões.

Quanto ao **pluralismo cultural**, entendem que esse teria existido, apenas de fato, não de Direito, uma vez que, desde o século XVI, o Direito espanhol foi o único reconhecido como oficial, instaurando uma política de transformação total das estruturas existentes. O governo colonial permitiu a existência de um sistema dual, sempre que isso não pusesse em questão o regime colonial, na premissa de que o sistema colonial seria mais eficiente, se aceitasse o funcionamento do sistema tradicional local. No entanto, os governos coloniais, bem como os Estados nacionais pós-independência não lograram criar ordens jurídicas sólidas, o que tornou comum a proliferação de regimes jurídicos não estatais.[34] A multiplicidade de ordens legais e códigos de conduta emergiram à base de diferenças de classe, identidade e região.

[34] Aqui observamos uma avaliação, que é comum aos autores colombianos e a Marcelo Neves.

Nesse sistema, os diferentes códigos não entram em competição uns com os outros, mas, sim, complementam-se mutuamente; dessa forma, aquilo que um nega, o outro pode permitir (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 47), de modo que a pluralidade jurídica se converte num fenômeno sociocultural, profundamente enraizado na experiência latino-americana:

> *A América Latina é uma região de grande riqueza em matéria de pluralismo jurídico devido à hibridez cultural que a caracteriza. O panorama cultural latino-americano se caracteriza por imbricações e interconexões entre sistemas de valor, promiscuidade das heranças, mesclas de identidades, mas também pelo contraste entre espaços sociais relativamente homogêneos e espaços onde prevalece a diversidade e hibridez valorativa. Por isso, aqui se encontram mostras de todas as possibilidades do espectro sociocultural, desde as mais modernas até as mais arcaicas; desde as mais contratualizadas às mais violentas; desde as mais rotineiras até as mais explosivas. É como se todas as possibilidades da história tivessem se reunido em um só espaço. Uma grande fluidez de significados e práticas sociais deriva desta situação. Culturas, discursos e práticas jurídicas possuem esse caráter aberto, de tal maneira que as clássicas dicotomias jurídicas que caracterizam o direito ocidental, tais como legal / ilegal, justo / injusto, resultam problemáticas.* (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 48)

Nesta colocação, assim como no conjunto dos argumentos da dupla de juristas colombianos, vemos uma distinção do posicionamento de Junqueira e Rodrigues, uma vez que, na leitura dos primeiros, muito embora o elemento violência (ou, em suas palavras, autoritarismo) esteja presente, este configuraria “um dos lados da moeda”, isto é, um dos aspectos do movimento – ou da articulação –, que configura a especificidade do campo jurídico no continente latino-americano.

Dadas as premissas anteriormente colocadas, o Direito oficial, mais do que um sistema normativo, entendido *à la* Weber, como independente e racional, necessita ser reconceituado, o que Villegas e Rodríguez propõem que seja feito, nos seguintes termos:

> *Um sistema cultural no qual diferentes atores, desde diferentes posições discursivas, interagem num processo construtivo. Mais do que em outras partes do mundo, o ‘direito vivo’, o direito tal como existe na prática diária, está caracterizado pelo que Boaventura Santos chamou de ‘interlegalidade’, isto é, a interseção cotidiana de múltiplas ordens jurídicas.* (Id., ibid.)

Os autores em questão fazem uma outra importante referência ao conceito de interlegalidade, entendendo-o como aplicável ao cenário que delinearam, demonstrando, assim, seu estreito diálogo com Boaventura Santos, que os leva a se apropriarem da categoria por ele proposta:

> *a necessidade de adaptar os conteúdos do direito hispânico às condições das colônias criaram práticas jurídicas fragmentadas, conforme as regiões e épocas, que com freqüência eram produto da imbricação complexa entre normatividades nativas locais e normas gerais do Estado. Boaventura Santos denomina estes fenômenos de 'interlegalidade' a fim de mostrar como o que caracteriza a pluralidade jurídica é menos a superposição de ordens ou campos autônomos e bem configurados do que a mescla, confusão e recriação recíproca entre normas provenientes de diversos campos.* (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 30)

O exemplo atual mais notório de pluralidade jurídica, de natureza cultural, e, ao mesmo tempo, um dos fenômenos sociojurídicos mais transcendentes da história jurídica do continente, seria a existência e consolidação dos regimes jurídicos indígenas e a articulação de suas demandas, em termos do reconhecimento do direito constitucional à diversidade, incluindo o direito de administrar a justiça, de acordo com os usos e costumes de cada comunidade particular, isto é, o poder de exercer uma jurisdição indígena. Essa espécie de pluralismo não somente permanece, como tem se fortalecido, com o despertar de movimentos que reclamam o direito à diferença.

Diante de tais argumentos, parece-nos que, se é pacífica a admissão da dualidade de ordens jurídicas, no caso das comunidades indígenas, para as quais se discute se não seria etnocêntrica a utilização da noção de Direito, a fim de qualificar as suas instituições internas, com muito mais razão seria de se admitir essa utilização no caso das favelas, uma vez que os seus habitantes encontram-se muito mais inseridos no quadro da sociedade nacional, tendo sido socializados no âmbito das instituições ocidentais modernas.

Quanto à **pluralidade sociológica**, essa é a aproximação clássica da teoria pluralista, referindo-se à coexistência de uma pluralidade de sistemas de Direito, no seio de uma mesma e determinada unidade de análise (local, nacional ou global). Um enfoque é de especial interesse nessa aproximação: o que relaciona as ordens jurídicas, conforme o tipo de vinculação que estabelecem com o Direito estatal. Abre-se aí um espectro de possibilidades, que vai desde a extrema contradição ou o recurso à força das armas, para o controle de territórios, até outro, caracterizado pela simples separação, no qual o Estado reconhece a autonomia de certas práticas sociais ou comunitárias, de modo que elas se realizam em harmonia com os fins da ordem estatal. Aqui, surgem códigos de conduta altamente desenvolvidos, que

constituem regimes regulatórios alternativos ao Direito estatal, em assuntos como propriedade e contratos.

Por fim temos a dimensão da **pluralidade institucional ou interna**. Essa dimensão da pluralidade refere-se à aplicação seletiva do Direito, isto é, intervenha ou não o Estado, ele o faz de maneira seletiva e variável, havendo uma certa distribuição de sua intervenção. A decisão de fazê-lo ou não, de intervir de uma ou de outra maneira, nem sempre tem fundamento em razões jurídicas (como a relação entre interesses públicos e liberdades individuais), mas, muitas vezes, em razões técnicas, conjunturais ou políticas. Mediante a sua intervenção, o Estado promove uma diferenciação seletiva entre espaços de intervenção e espaços de abandono, instituindo distinção entre *zonas civilizadas* e *zonas selvagens*,[35] o que pode acentuar as amplas desigualdades sociais, que historicamente vigoram na América Latina (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 52-53). As *zonas selvagens* seriam aquelas, em que o Estado faculta a seus agentes atuar de maneira impune (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 54). Os autores consideram que:

> *com freqüência sucede que a intervenção ou a não intervenção do Estado em espaços sociais específicos é levada a cabo de tal maneira que o sentido da intervenção, ou da não intervenção, varia segundo ditos espaços* [“civilizados” ou “selvagens”]. *As mesmas normas são aplicadas com ênfases variáveis segundo os espaços sociais nos quais se aplicam. O Estado muda de papel conforme os cenários; é um Estado camaleônico. Os mesmos agentes estatais atuam com livretos diferentes conforme as condições. Um mesmo regulamento administrativo pode servir tanto para proteger a liberdade contratual de uma classe que conta com serviços jurídicos adequados, como para afligir a outro setor da população que não pode aceder aos benefícios que o Direito estabelece (...). Assim,* ***proteção****,* ***abandono****,* ***liberdade*** *e* ***aflição*** *são quatro* ***maneiras de intervenção legal*** *que põem presente os fenômenos de imbricação entre o estatal e o social, bem como a inconveniência de distinções tradicionais entre público / privado, sociedade civil / Estado, ou formal / informal, regulação jurídica / liberdade privada.* (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 53, grifos nossos)

Embora as colocações dos parágrafos anteriores possuam estreita relação com a discussão propiciada pelos dados levantados, em nosso trabalho de campo, e, logo, sejam de grande utilidade à presente tese, parece-nos que as categorias propostas por Boaventura Santos, nesse caso, não foram das mais felizes, uma vez que sugerem um esquema dual de leitura da sociedade, bem como evocam – e reforçam – uma série de estereótipos negativos, presentes no discurso comum, que

[35] Expressões que Villegas e Rodríguez retiram da obra de Boaventura Santos.

estigmatizam as regiões ditas “selvagens” e que fornecem uma idéia simplificadora, a respeito das regiões ditas “civilizadas”.

Villegas e Rodríguez corroboram as suas colocações, com base em Guillermo O’Donnell, que, em seus trabalhos, demonstrou como a aplicação estrita do Direito estatal, aos socialmente débeis, pode resultar num eficiente meio de opressão. Além das tipologias de intervenção, acima citadas, os autores colombianos cogitam de uma *intervenção estatal mista*, que consiste na criação de regras dotadas de exceções, de tal modo que a intervenção social do Estado permita introduzir, ao mesmo tempo, seletividade e variabilidade da norma, que lhe serve de suporte. Olhando para o caso colombiano, os autores afirmam que:

> *a normalização da exceção constitucional tem permitido a generalização de práticas institucionais fronteiriças entre o direito e o não direito, as quais se distribuem de maneira seletiva e variável – seja para proteger ou abandonar, seja para liberar ou afligir – entre espaços selvagens e civilizados, segundo as necessidades do momento.* (Id., ibid.)

Villegas e Rodríguez concluem sua reflexão com três grandes constatações. A primeira delas consiste em afirmar, numa linha que nos parece próxima a de Marcelo Neves, que *“o direito estatal, seja como resultado de uma estratégia deliberada de quem o criou, ou como resultado da incapacidade das autoridades para aplicá-lo, tende, na prática, a ter uma eficácia simbólica forte e uma eficácia instrumental débil”* (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 55). O Direito estatal sofreria de um notável *desenraizamento*, em relação às práticas jurídicas existentes. Assim,

> *quanto mais limitada é a margem de manobra política dos governos e mais incontroláveis os problemas sociais, mais inclinados estão os governos a tratar tais problemas de maneira que a ênfase institucional se põe na legitimação, na comunicação e no uso simbólico do direito e não na obtenção de resultados. O déficit de legitimidade, ao mesmo tempo derivado e causado pela ineficácia instrumental do Estado, é compensado parcialmente com o aumento da produção de discursos jurídicos como respostas às demandas sociais de segurança, justiça e participação. Essa prática institucional dirigida de maneira prioritária a fins de legitimação política cria, de um lado, uma crescente ineficácia instrumental do direito e, de outro, uma prática adicional que consiste em introduzir exceções ao direito (...).* (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 56-57)

Essa colocação pode ser tomada como referência, para a reflexão a respeito do caráter das ações do Estado nas favelas, como, por exemplo, as ações de controle urbanístico, a fim de apurar se as mesmas limitam-se ao plano do uso

simbólico do Direito e do discurso jurídico, ou se estariam – e até que ponto estariam – voltadas a apresentar respostas efetivas às demandas sociais de qualidade do *habitat* e de acesso à cidade. No caso da Cidade do Rio de Janeiro, as limitações orçamentárias, as descontinuidades na execução do projeto e os problemas – quantitativos e de qualificação profissional – em termos de recursos humanos disponíveis, para a realização das ações, contribuem, poderosamente, para que esse caso se aproxime da primeira alternativa.

A segunda constatação diz respeito ao significado da cidadania, momento em que afirmam (novamente convergindo com Marcelo Neves) que:

> *os ônus (ou custos) impostos pelo* ***Direito*** *aos indivíduos prevalecem, na percepção e conduta dos indivíduos, sobre a dimensão protetora ou emancipadora* ***dos direitos.*** *(...) A cidadania é mais um dever do que um direito. Assim, origina-se um comportamento cidadão complexo e díspar: a obediência à lei é no mínimo excluída, negociada ou, na melhor das hipóteses, adaptada a cada nova situação.* (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 55-56, grifos do autor)

Esse enunciado, nas palavras de Boaventura Santos, poderia ser traduzido como: “a dimensão emancipatória do Direito reduziu-se à dimensão regulatória; ao invés de ser o controle dessa, aquela passa a ser o duplo, ou a reprodução, dessa”.

A derradeira constatação é a de que o pluralismo jurídico, a ineficácia instrumental e o autoritarismo estão intimamente entrelaçados, tanto na história como na realidade atual latino-americana, uma vez que seus respectivos Estados recorrem, constantemente, a mecanismos jurídicos autoritários. Isso, por sua vez, dá lugar a uma situação de crônica excepcionalidade institucional, que torna rotineiro o amesquinhamento dos direitos constitucionais e das demais garantias, próprias do Estado de Direito (VILLEGAS & RODRÍGUEZ, 2003, p. 55).

CAPÍTULO 3 – A REGULAÇÃO DAS FAVELAS SOB A ÓTICA DO DIREITO ESTATAL: DA *TOLERÂNCIA RELATIVA* À *REGULARIZAÇÃO* (PASSANDO PELA *REMOÇÃO*)

"A desordem é só uma ordem que
exige uma leitura mais atenta."
Carlos Nelson Ferreira dos Santos

3.1 Nota introdutória

Nesse capítulo, buscaremos discutir a regulação das favelas, tendo como ponto de referência a ação do Estado, tanto no que se refere às políticas estatais para as favelas, quanto, sobretudo, no que se refere ao ordenamento jurídico estatal, que se articula com aquelas, dando-lhe bases legais. Com essa reflexão, buscamos evidenciar que as favelas, ao contrário do senso comum, que, desde o início do século XX, difunde uma imagem dela como "terra sem lei" (ABREU, 1994, p. 40), não são espaços anômicos, desregulados, caóticos ou desordenados,[1] quer de uma perspectiva endógena – em função da constituição de formas de autorregulação, debatidas nos capítulos 1 e 2 –, quer de uma perspectiva exógena – referente à ação regulamentadora do Estado, objeto deste capítulo 3. Não adotamos, portanto, o ponto de vista de que o espaço jurídico das favelas se caracteriza por uma espécie de *limbo* e/ou *vácuo* de juridicidade, mas, sim, que essa juridicidade vai sendo determinada pelas vicissitudes da relação entre favelas e a cidade, essa última encarada como uma totalidade abrangente daquela, cujos sujeitos incluem diversos segmentos sociais e organismos do Estado. Por outro lado, seguimos o entendimento expresso por Raquel Rolnik, para quem, mesmo nos espaços constituídos à margem da lei, como as favelas, de alguma forma, vigora a ordem jurídica estabelecida pelo Estado:

> *A ordem jurídica formal ou estatal nunca está totalmente ausente, mesmo no mais ilícito dos espaços. No mínimo se apresenta como referencial e é freqüentemente mobilizada nas negociações que se estabelecem entre moradores/ocupantes desses espaços e as autoridades estatais.* (ROLNIK, 1997, p. 131)

---

[1] Imagem muito presente no senso comum, que, a título de exemplo, foi um dos fundamentos que determinou a instalação da *CPI da Desordem Urbana*, na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, em 19/04/2007, presidida pela vereadora Aspásia Camargo.

Assim, desejamos demonstrar que, a despeito da precariedade do hábitat e dos déficits de infraestrutura e serviços urbanos – todos eles reais, históricos e atuais[2] –, as favelas não podem ser vistas como locais onde o Estado – particularmente, o Estado legal – esteja ausente, deixando-as *“abandonadas à sua própria sorte”*, mas, antes, como locais que o Estado, historicamente, tem procurado controlar, através de suas leis (portadoras de propostas de controle, que se distinguem, no tempo e no espaço), de seus aparelhos administrativos (que, igualmente, relacionam-se de maneira diferenciada com as favelas, conforme a sua natureza e ente federativo, ao qual se vinculam) e de seus recursos ideológicos, discursivos e simbólicos. Ou seja, o fato de inexistirem políticas emancipatórias, *garantistas*[3] e/ou de integração das favelas ao conjunto da cidade, não significa que o Estado não intervenha nas favelas, de outras maneiras e com outros fins. Até mesmo uma ausência do Estado, propriamente dita, deve ser, analiticamente, interpretada como uma forma de agir e não como uma mera ação nula sobre esses territórios. Nesse ponto, vislumbramos, inclusive, um dos paradoxos da formação social brasileira: a existência de uma intensa *regulação* das favelas não se desdobra em uma *juridicização* ou *juridificação* dos interesses – individuais e coletivos – de seus moradores, no mesmo grau de intensidade. Nos termos de Boaventura, teríamos um modelo de regulação não emancipatório, no sentido de não distribuidor de direitos.

A *juridicização* ou *juridificação* consistiria na representação e na objetivação de determinadas reivindicações, em termos de direitos ou enquanto direitos, situações de algum modo estabelecidas e garantidas, num determinado círculo de juridicidade, superando o patamar de meras *necessidades*, que dependeriam da tutela de alguma autoridade para verem-se satisfeitas. Conforme Eduardo Carvalho

---

[2] Conforme dados citados por Marcelo Burgos (BURGOS, 1998), em 1990, apenas 3,7% das unidades habitacionais, em favelas, possuíam título de propriedade, menos de 20% dispunham de sistema de esgoto, enquanto 60% possuíam água encanada.

[3] Isto é, inspiradas na diretriz de proteção e efetivação dos direitos previstos na ordem legal, em outras palavras, na *“construção do Estado de direito tendo por fundamento e fim a tutela das liberdades do indivíduo frente às variadas formas de exercício arbitrário de poder”* (ASSUNÇÃO, 2006). O *garantismo* é um conjunto de teorias a respeito do Direito, de inspiração juspositivista, a princípio voltadas a área penal, mas que caminharam para uma concepção mais ampla, concebida, inicialmente, pelo filósofo do Direito italiano, Luigi Ferrajoli, cuja obra maior sobre o assunto é "Direito e Razão", tendo sido prefaciada por Norberto Bobbio. Tal teoria se serve da conscientização dos direitos do homem, formulados nas Constituições e em pactos internacionais, para reestabelecer a justiça, mesmo contra a ordem positiva estrita. Seus teóricos sustentam que o Estado, no exercício de sua atividade em benefício do bem comum, tem o dever de garantir os direitos dos particulares contra os danos a eles causados, tendo esse dever mais do que qualquer outra pessoa, justamente por conta da finalidade de assegurar a atividade dos particulares, em prol do progresso coletivo.

(CARVALHO, 1993, p. 102), na sociedade, ocorre a produção de múltiplas sensibilidades legais, que articulam as formas como os indivíduos compreendem determinadas relações, o que não ocorre, necessariamente, sob a idéia de direito. Trata-se de noção diversa de *regulação*, *regulamentação* ou *normatização*, que se refere ao fato da disposição de certas regras classificatórias dos comportamentos, como lícitos, ilícitos, devidos, indevidos, permitidos, proibidos, obrigatórios, estimulados etc. Vistas como variáveis, seriam variáveis independentes, uma vez que a existência de intensa regulação não induz a uma equivalente juridicização. Por outro lado, enquanto a regulação é um fenômeno que diz respeito a um certo arranjo institucional, a juridicização pode se referir tanto a um certo conjunto de direitos incorporados, a uma ordem normativa, quanto às representações sociais, compartilhadas, em maior ou menor medida, por seus agentes, a respeito daquilo que está instituído.

A partir dessa perspectiva do caráter historicamente regulado das favelas, buscamos nos habilitar a perceber as nuances e ênfases, próprias da ação e da regulação estatal das favelas, no caso da Cidade do Rio de Janeiro, uma vez que cabe à análise evidenciar as mudanças, que essa ação/regulação apresentou e apresenta. Nossa hipótese se aproximaria daquela sustentada por Marcos Alvito, para quem *"desde o seu nascimento a favela sempre foi vigiada: vigilância sanitária, vigilância policial, vigilância urbanística, vigilância fiscal e comercial"* (ALVITO, 2001, p. 106), vigilância que ele credita ao fato de a população das favelas ser, historicamente, vista como *classe dangereuse*. No caso das favelas de Acari, aquele que foi estudado em maior profundidade por Alvito, ele registra o depoimento de antigos líderes comunitários, que relatam a existência, na década de 1970, da figura do *fiscal da favela*, um funcionário público que percorria a favela, em seu jipe amarelo, a fim de reprimir as invasões, mas que acabou, de certa forma, organizando a ocupação dos espaços na, então, recém-criada favela do Coroado. Tal funcionário costumava advertir as lideranças locais da seguinte forma:

> *Quando a pessoa quiser avançar a rua eu não deixo. Eu passo lá e aviso a pessoa: 'não pode fazer o barraco sem o alinhamento da rua'. Noutro dia, se eu passar e não tiver feito eu derrubo, porque se a pessoa virar contra mim eu tenho a força do Estado.* (ALVITO, 2001, p. 106-107)

Para cumprir o intento de realizar a demonstração da hipótese aqui adotada, nos valeremos dos dados produzidos, em nossa própria pesquisa, e daqueles que

figuram na literatura disponível, em especial os estudos jurídico-historiográficos, que procuram dar conta da construção do estatuto jurídico das favelas, no âmbito do Direito estatal. Nesses estudos, comparece a hipótese de que a ordem legal tem desempenhado, historicamente, um papel crucial na expansão inicial e na posterior consolidação das favelas, como elemento a um só tempo *marginal* e *estrutural* do espaço urbano, possuindo fortes limites em absorver a idéia de que as favelas são parte integrante da cidade, reincidindo em disposições que reiteram os processos de segregação e dualização urbana.

Nessa perspectiva, a legislação sobre favelas, pelo menos até a década de 1960, teria contribuído, decisivamente, para aprofundar a dualidade entre favela e cidade. Essa legislação, ao promover a associação sistemática entre favelas e ilegalidade, excluindo-as da chamada "cidade formal" e do campo jurídico, sempre comportou a possibilidade de erradicação das favelas, confinando-as, legalmente, ao constituí-las como espaços oficialmente inexistentes, o que criou entraves formais ao investimento público nas favelas, bem como à regularização das edificações e dos estabelecimentos comerciais, aí fixados. A ordem legal estatal teria contribuído para legitimar a precariedade das favelas, bem como para constituir uma espécie de *"duplicidade de mundos"* na cidade, com o que podemos relacionar as colocações de Boaventura Santos, para quem o Direito de Pasárgada se alimentaria, precisamente, dessa duplicidade estrutural, presente em muitas das cidades contemporâneas. Rafael Gonçalves lembra, em vários momentos de sua argumentação, da função ideológica da lei e do poder simbólico do Direito, função essa de ocultação das contradições sociais e de legitimação da dominação política, não se reduzindo as funções que desempenha, objetivamente, na sociedade à organização do funcionamento do Estado e à permissão, proibição, obrigatoriedade, favorecimento ou desencorajamento do agir individual e coletivo. Nesse mesmo sentido, Raquel Rolnik acrescenta que:

> *Mais do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular o desenvolvimento da cidade, a legislação urbana atua como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder. Na verdade a legislação urbana organiza e classifica territórios urbanos, conferindo significados e legitimidade para o modo de vida e micropolítica dos grupos mais envolvidos na formulação dos instrumentos legais. (...) a legislação atua como um forte paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa na determinação da configuração final da cidade.* (ROLNIK, 1998, p. 169)

3.2 A difícil busca da origem da regulação das favelas

É muito difícil estabelecer, com precisão, os marcos iniciais da regulação das favelas, uma vez que isso implicaria uma arqueologia do seu próprio surgimento, o que é igualmente difícil. Segundo Gonçalves (2007), pesquisar a origem das favelas implica precisar quando os primeiros barracos esparsos, existentes nos morros da cidade, desde a segunda metade do século XIX, começaram a ser considerados favelas. Uma das referências, que ele traz a esse debate, consiste na obra de Lílian Vaz, para quem o surgimento das favelas possuiria relação direta com o combate e a extinção dos cortiços existentes, na Cidade do Rio de Janeiro, no século XIX, hipótese também adotada por Valla (1986, p. 31).

Os cortiços foram celebrizados, no imaginário da cidade, com o conhecido romance de Aluísio de Azevedo, publicado em 1890, ano em que, conforme Eulália Lobo (*apud* Gonçalves, 2007), a população dos cortiços, na Cidade do Rio de Janeiro, era de aproximadamente 100 mil habitantes, número para o qual muito teria contribuído a recente abolição da escravidão (ABREU, 1994, p. 36). Considerando-se que a cidade contava então com 552.651 habitantes, conclui-se que a população dos cortiços equivalia, àquela época, a, aproximadamente, 18% da população da cidade, o mesmo percentual atual dos moradores de favela, na Cidade do Rio de Janeiro, acusado pelo Censo de 2000, do IBGE.[4]

Para Lílian Vaz, o *"Cabeça de Porco"*, o mais conhecido dos cortiços cariocas, destruído "apoteoticamente" (segundo ela), em 1893,[5] seria uma espécie de germe das primeiras favelas, ostentando características que, posteriormente, viriam a ser utilizadas para identificar as favelas, tais como a ausência de uma sequência uniforme de casas e uma *"mistura de um grande número de térreos, sobrados, correres de casas, casebres e puxados que abrigavam moradia e trabalho"* (VAZ, *apud* GONÇALVES, 2007). Do mesmo modo, os primeiros casebres, em morros, apresentavam grande semelhança com os cortiços. Em muitos casos, relata Vaz, as atividades dos proprietários de cortiços eram transferidas para os terrenos situados nos morros, como ocorreu com uma das proprietárias do *Cabeça de Porco*, que,

---

[4] Cf. RIO DE JANEIRO (2002). O percentual de moradores de cortiços, na Cidade do Rio de Janeiro, com base no censo de 1890, seria ainda maior, chegando a 25% da população carioca.

[5] O *Cabeça de Porco*, cortiço assim chamado em virtude de ter sua entrada decorada com essa figura, abrigaria cerca de 2 mil pessoas e situava-se na Rua Barão de São Felix, nº 154. Sua demolição ensejou verdadeira batalha, sendo concluída em menos de 48 horas. Muitos de seus moradores, sem maiores recursos, reconstruíram seus barracos no Morro da Providência, com o material que restara da demolição (RIO DE JANEIRO, 2002).

após a destruição desse, prosseguiu em suas atividades no terrenos que possuía no Morro da Providência, localizado nas circunvizinhanças desse cortiço, surgindo a figura dos ‘exploradores de favelas’, que, em muitos casos, deram nome aos novos assentamentos. As semelhanças aumentavam, à medida que a ocupação dos morros se dava, ao menos em parte, não mediante invasão, mas pelo que se convencionou chamar *“aluguel de chão”*, isto é, a ocupação, consentida pelo proprietário, de terrenos não parcelados legalmente, no qual permite-se que o locatário construa sua moradia, na grande maioria dos casos, sem contrato formal:

> *Logo após a destruição do Cabeça de Porco, que se situava exatamente no sopé desse morro* [da Providência]*, um de seus proprietários, donos também de terrenos na encosta, autorizou a ocupação da mesma, cobrando dos antigos inquilinos o direito de ali construírem casebres.* (ABREU, 1994, p. 36-37)

Uma vez que o inquilino, além dos custos da construção, ainda arcava com o aluguel, eram frequentes os despejos por falta de pagamento, em geral realizados sem qualquer indenização por benfeitorias (CARDOSO, 2007, p. 220).[6]

Esses fatos demonstram que a figura do especulador, do rentista, do chefe e/ou de alguém que exerce o controle local estaria presente, praticamente, desde a origem das favelas! Mais tarde, no ano de 1926, esse fato se tornou mais explícito, no episódio (narrado por ABREU, 1981, p. 42-43) em que os modernistas brasileiros, vendo nas favelas um dos símbolos da cultura nacional, convidam o escritor italiano Filippo Tommaso Marinetti – de concepções estéticas vanguardistas, mas ativista político fascista – para uma visita ao *Morro da Favella*. Isso levou os chefões locais a enviarem representantes à delegacia mais próxima, a fim de receber e guiar o visitante ilustre pelo *morro*. Sobre esse tema do exercício de poder nas favelas por chefes locais – e, também, das relações entre o poder de Direito do estado e o poder de fato dos chefes –, Mauricio Abreu (ABREU, 1994, p. 43) esclarece o seguinte, a propósito da *excursão* do escritor italiano à favela carioca:

> *O relato dessa excursão é de grande relevância histórica. Não tanto pela visita em si, mas pela descrição detalhada que o repórter faz da nova relação que se estabelecera entre a polícia e os habitantes da favela, uma relação que era agora intermediada por dois chefões locais, que haviam dividido o morro em áreas de influência distintas, vivendo do aluguel de barracos e dos ganhos obtidos na exploração dos botequins. (...) Sobre essa nova relação de poder informava então o jornalista: ‘A polícia não poderia permanecer em pelotões no morro.*

---

[6] Trata-se de uma prática, posteriormente, tornada ilícita, em face das legislações disciplinadoras do parcelamento do solo e da locação de imóveis urbanos.

> *Veio uma perfeita situação de entente-cordiale [7] com os mais prestigiados dungas. As autoridades da zona tacitamente delegavam poderes a esses obedecidos homens fortes, que passaram oficiosamente a agir como representantes do comissário. Só assim se resolveu o problema da pacificação lenta da Favela'.*

Ilustração 1 – Capa de Revista que circulava no Rio de Janeiro em 1893

CAPITAL FEDERAL, 1893

REVISTA ILLUSTRADA

PUBLICADA POR ANGELO AGOSTINI

Cabeça de porco

O CABEÇA DE PORCO

Revista Illustrada, fevereiro de 1893 (AGCRJ)

A demolição do cortiço Cabeça de Porco teve na língua e no traço afiados de Angelo Agostini este precioso registro: "...Quem suporia que uma barata fosse capaz de devorar uma cabeça de porco em menos de quarenta e oito horas? Pois devorou-a alegremente, com ossos, peles e carne: sem deixar vestígio. E só assim a secular cabeça, que derrubou ministérios, fez as delícias do Conde d'Eu e as glórias da barbada e respeitável D. Felicidade Perpétua de Jesus, deixou de ser, sob o domínio impiedoso de uma barata!..."

PEREIRA PASSOS, PAULO DE FRONTIN E LAURO MÜLLER

O Malho, 16/07/1904 (AGCRJ)

Os três grandes auxiliares da administração Rodrigues Alves na modernização do Rio de Janeiro.

PREFEITO PEREIRA PASSOS

Caricatura de J. Carlos, Revista Careta, 14/08/1909 (AGCRJ)

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2002.

Vale também destacar, ainda, a fala de um dos aludidos "chefões", registrada pelo *Correio da Manhã*, e reproduzida por Abreu (1994, p. 43), na qual se observa que a sua imagem, a respeito da favela, era oposta àquela, historicamente, dominante, que a apresentava como o locus da desordem, da ausência de regulação e da vadiagem:

> *Se os senhores pensam que vêm buscar aqui sensações novas para descrições de fatos, onde aparecem os nossos homens como elementos perigosos, terríveis facínoras escorraçados pela polícia, e aqui abrigados à sombra da proteção, iludem-se. Vê-se aqui a pobreza da cidade, a miséria mesmo, mas de gente que trabalha. Aqui há disciplina, há ordem...*

---

[7] "Acordo amigável", segundo o *Grande Diccionario Contemporaneo Francês-Português* (Lisboa, 1918), de autoria de Domingos de Azevedo.

Segundo Gonçalves (2007), a ocupação dos morros seria conveniente, por permitir o prosseguimento da política de destruição dos cortiços e de consequente liberação das áreas que ocupavam, mantendo a população próxima do mercado de trabalho e reduzindo o peso dos fatores moradia e transporte sobre o custo da mão de obra. Assim, sem aumentar os custos de produção, promovia-se uma divisão nítida entre as classes sociais e entre trabalho e moradia, bem como não se agravavam as tensões sociais, oferecendo uma opção, **então vista como temporária**, para que as populações pobres da cidade enfrentassem a escassez de moradias e o aumento dos aluguéis. Daí o fato de a legislação urbana haver sido, **inicialmente**, relativamente tolerante com a ocupação dos morros – como os da Providência e de Santo Antônio, esse último, considerado por Abreu (1994, p. 41), a primeira favela carioca – que, nesse momento, não apresentava o adensamento que as futuras favelas vieram a exibir, constituindo zonas livres que, em face das circunstâncias, passaram a se oferecer como alternativa de expansão da cidade, para realocação de sua população pobre. Nesse sentido, José Murilo de Carvalho (CARVALHO, 1991) refere-se à “constituição não escrita” (ou “pacto informal”) da relação de tolerância com as favelas, violada eventualmente, quando se tentou impor as leis que previam a sua erradicação.

A historiografia carioca também tem registrado que a tolerância à ocupação dos morros foi uma concessão importante aos soldados, documentada em representação formal, datada de 1898, dirigida pelo comandante do 7º Batalhão de Infantaria à prefeitura, na qual se manifesta contrariamente à pretensão dessa última em demolir os casebres existentes no Morro de Santo Antônio. A representação em apreço foi redigida nos seguintes termos, transcritos por Gonçalves (2007):

> *(...) tenho a informar-vos que effectivamente existem alguns casebres de madeira construídos por praças deste batalhão que declaram ter para isso obtido licença do fallecido Coronel Antonio Moreira Cesar e outros antecessores. Esses casebres, porém, conquanto desprovidos de esgotos conservam-se em tal estado de asseio que me parece nao causar perigo à saude pública nem à vida de seus moradores. Attento ao grande número de praças casados neste batalhão e a deficiência de casas nas proximidades deste quartel em condições de serem por ellas habitadas, pois que todas são de elevados preços e ainda à conveniência ao serviço e à disciplina, me parece, podem ser tolerados os ditos casebres e nesse sentido peço a vossa intervenção, certo de que além de poupado grande sacrifício pecuniário às praças que os ocupam, evitareis prejuízos à saúde dos mesmos que se verão obrigados a procurar estalagens, onde não pode este comando intervir no asseio que devem observar.*

Esse depoimento demonstra que a tolerância com as favelas era ambígua, uma vez que se alternava com ameaças de demolição (a *"picareta demolidora"*, de que falavam os jornais do início do século XX, conforme a ilustração abaixo), bem como era pessoal e espacialmente seletiva, não sendo admitidas nos novos bairros chiques da cidade. Gonçalves (2007) observa que a legislação urbana, da época, fazia referência a isso que hoje podemos ver como "formas embrionárias de favelas", isto é, o processo de transição dos cortiços aos morros já se refletia na legislação urbana, tendo sido, de certa forma, incentivado por essa, porém sempre de forma ambígua. A legislação urbana, de fins do século XIX e início do XX, marcada pela ideologia higienista, dificultava a construção de cortiços, bem como a reforma daqueles já existentes – o Decreto 391, de 1903, proibiu qualquer conserto nos cortiços –, o que contribuiu para aumentar as condições precárias desses estabelecimentos.

Ilustração 2 – Charges do jornal *'O Malho'*,
ao tempo da gestão de Pereira Passos

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2002.

Além disso, essa legislação não somente aumentou, progressivamente, o perímetro em que eles eram proibidos no centro da cidade, como tornou mais abrangente a definição de cortiço, de modo que abarcasse *"toda e qualquer construção precária onde se alugassem cômodos à população pobre da cidade"*.

Essa legislação desempenhou papel decisivo, no sentido de impulsionar e assegurar, de um lado, a destruição dos cortiços e, de outro, a ocupação dos subúrbios e dos morros, uma vez que, conforme Gonçalves (2007), *"a fiscalização pública não era tão efetiva nestes locais e o preço das mesmas era mais acessível à população"*. Também fomentava a ocupação dos morros o fato de que a destruição dos cortiços e expulsão de seus moradores, ditada pelo grande remodelamento urbanístico, promovido pelo Prefeito Pereira Passos, no período 1903-1906, deu-se sem a construção de novas habitações por parte do governo (SILVA & FIGUEIREDO, 1981, p. 3). O caráter restritivo e repressivo da legislação sobre cortiços – o *"despotismo sanitário e higienista"* – representou, assim, o prenúncio da legislação sobre favelas, havendo entre ambos uma forte analogia, tendo se transportado à esta última muito do espírito daquela.

Ilustração 3 – Charge de 1904
Oswaldo Cruz passando 'pente fino' nas favelas cariocas

O Rio em Movimento

Rosa (1904) descreve as transformações:

Ruas estreitas, ruas sinuosas, ruas mal edificadas, mal iluminadas. População cosmopolita, dormindo na alcovas dos sobrados, trabalhando nas estufas das lojas. Muito negócio, negócio até ultramar, por meio de veículos que flutuam no porto.

Assim foi o Rio de Janeiro durante trezentos anos (...) Vieram o gás, o paralelepípedo, a canalização subterrânea dos esgotos, quase simultaneamente; e a casaria não abriu alas para receber o batismo da civilização.

E, mencionando a recente abertura da Avenida Central, prossegue:

... Ei-la aí está, rebabilitando a Cidade tantos anos vilipendiada pelo mau gosto e pela má fama ... Ei-la aí está, mil e oitocentos metros em linba reta, ladeada de edifícios em que o gênio do Arquiteto praticou maravilbas. (Idem, 1904)

Toda a multidão é empurrada para as fímbrias da cidade, as zonas mais estreitas, de aspecto ruinoso e estagnado; resíduo sombrio do período colonial. (Sevcenko, 1983:56)

22

A higiene vai limpar o Morro da Favela do lado da Estrada de Ferro da Central. Para isso, intimou os moradores a se mudarem em dez dias.
Oswaldo Cruz: Apre! ... Com que parasitas se coçava a polícia!...Qual! Nestas alturas só mesmo a gente da higiene...
Morro da Favela: –Ora, graças que me livro desta praga! Dê-lhe para baixo, mestre Oswaldo!
Morro do Livramento: –Chi!!... Que rodada! Mas... onde botar tanta gente e tanto cisco?
Morro do Valongo: –Provisoriamente, no meio da rua... Depois, na sucursal da Sapucaia: atrás da Camara dos Deputados...
No Senado. (Fonte: MCOC)

Fonte: LOPES, 2000, p. 22.

Dentro desse quadro, Gonçalves (2007) nos apresenta alguns exemplos elucidativos de como a legislação e outros documentos oficiais, do século XIX e do início do século XX, abordavam o problema das habitações populares e rústicas, que vinham surgindo nos morros cariocas, num momento em que elas ainda não eram identificadas e classificadas, propriamente, como favelas.

Uma primeira referência seria o Decreto nº 1.187, de 04/06/1853, assinado pelo Senador Francisco Gonçalves Martins, que se refere expressamente às construções *“mais defeituosas”*, *“ameaçadoras à população da cidade”* e *“pouco sólidas, pondo em risco, por ocasião das grandes chuvas, a segurança dos habitantes de tais prédios, e causando grave inconveniente aos que habitam em terrenos contíguos”* (GONÇALVES, 2007). Esse fato, desde a metade do século XIX, já era suficientemente perceptível, a ponto de causar preocupações aos seus vizinhos mais próximos.

Num outro caso, em sessão realizada em 1886, no então Conselho Superior de Saúde Pública do Distrito Federal, foi apresentada, por um de seus conselheiros, uma proposta, que Gonçalves (2007) avalia como indicativa das modificações urbanas que a cidade sofreria, após a proclamação da República: *“a construção de casas populares e de material mais precário só deveria ser permitida fora do centro da cidade, em pontos por onde passem os trens de ferro, ou bonds ou no cume dos morros de Santo Antônio, Castello, Senado, Paula Mattos ou outros”*. Propõe-se, ainda, que as habitações coletivas deveriam ser expropriadas e destruídas, sendo seus habitantes transferidos para os arredores da cidade, em casas que o governo deveria construir, em locais dotados de transporte (SILVA & FIGUEIREDO, 1981, p. 2-3), pagando taxas menores de água e de limpeza, a fim de que investissem na melhoria de suas habitações (VALLA, 1986, p. 29).

Outra referência importante foi o Decreto nº 762, de 01/06/1900, que reforça as proibições, já vigentes, de *“divisões de casas de vasta dimensão em cubículos de madeira”* (art. 24). Dispõe que as habitações coletivas só poderiam ser construídas nas *“frequezias da Gavea, Engenho Velho, Engenho Novo, São Christovão, Inhauma e Iraja”* (artigo 23), isto é, fora da região central da cidade e dos novos bairros chiques, que começavam a se formar no litoral, que hoje denominamos zona sul. Estabelece, ainda, que *“os barracões toscos não serão permitidos, seja qual for o pretexto de que se lance mão para obtenção da licença, salvo nos morros que ainda não tiverem habitações”*. Gonçalves (2007) ressalta que o supracitado artigo permite a construção de “barracos toscos”, somente nos morros que ainda não tivessem habitações, com base no que conclui que a ocupação dos morros já era um fato conhecido e bem difundido.

Por fim, demonstrando a complexidade dos problemas, que o crescimento das favelas suscitava para o Estado, já em 1910, bem como que a estrutura

institucional desse encontrava-se despreparada para fazer face ao mesmo, Gonçalves (2007) narra um acontecimento em que um funcionário público, que ocupava o cargo de zelador dos imóveis nacionais, existentes no Morro de Santo Antônio, pede à prefeitura, mediante ofício, que feche *"vinte e tantos botequins e pequenas tavernas que funcionam até às 3 horas da madrugada sem licença, dando lugar constantemente a graves conflictos e assasinatos"*. Em resposta, o agente fiscal da prefeitura, dirigindo-se ao prefeito, afirma:

> *Exmo Sr. General Prefeito, a verdade é esta a Directoria de Saúde Pública, a polícia e o Zelador dos próprios nacionaes, terem sido impotentes para de prompto jugular, vicios e irregularidades, que se amontoam de longa data, cujas fineses são diversas. Basta dizer que o Sr. Zelador ja teve necessidade de pedir garantias de vida a autoridade competente.*

3.3 Do *Morro da Favella* às *favelas*: a regulação por meio da *invisibilização*, na República Velha

Um estudo sobre as habitações populares no Rio de Janeiro, publicado em 1906, pelo Arquivo Nacional, de autoria de Everardo Backheuser, provavelmente constitui um dos documentos mais antigos, nos quais se aplica o nomen *favela* para designar, genericamente, os assentamentos que se constituíam nos morros da cidade. Backhauser (*apud* GONÇALVES, 2007) afirma que *"os operários laboriosos buscam esses lugares altos, onde se goza de uma barateza relativa e de uma suave viração que sopra continuamente, dulcidificando a dureza da habitação"*, acrescentando, mais adiante, que o então Prefeito Pereira Passos, tratado por ele como *"ilustre Dr. Passos"*, *"já tem suas vistas de arguto administrador voltadas para a favella e em breve providências serão dadas, de accordo com as leis municipaes, para acabar com esses casebres"*.

Por outro lado, documentos do ano de 1914 demonstram que a expansão das favelas era notória, e que isto suscitava fortes críticas pelas elites da cidade, que reclamavam o seu controle pelo Estado, tal como no abaixo assinado, que os moradores de Santa Tereza remetem à Câmara do Rio de Janeiro:

> *Os abaixo assignados, moradores em Santa Thereza, vêm perante o Ilmo Conselho representar sobre a necessidade de reforma das posturas no que dizem respeito ao côrte das arvores nos terrenos particulares e na via pública (...) ficando da nossa famosa grandeza florestal o esqueleto desnudado das montanhas que reverberam o sol*

> *das seis horas da manha às seis da tarde. O pouco que ainda resta vai-se embora com a instalação contínua das favellas.*

Nesse documento, Gonçalves (2007) observa que o termo “favela” passa a ser empregado no plural, designando toda construção precária observada em morros, de modo assemelhado ao que ocorria no *Morro da Favella*, significando seu processo de generalização. Ele também revela o que pode ser uma das primeiras manifestações, de segmentos sociais urbanos, contra a expansão das favelas.

No entanto, Gonçalves (2007) traz outro documento, do mesmo ano, que demonstraria a diversidade de reações, suscitadas pelas favelas, nas elites cariocas. Trata-se de um projeto legislativo, de autoria do então Intendente Leite Ribeiro, que propõe *“o estabelecimento de fontes no local mais conveniente para o fornecimento de água potável à população do Morro de Santo Antônio”*, projeto esse que foi aprovado, por meio do Decreto nº 2.636, de 30/09/1914. Apesar de, à primeira vista, parecer de nobre intenção, provendo o acesso à água potável em local próximo às residências dos favelados, a justificativa do projeto revela a intenção de esconder, da cidade, a população favelada, ocultando as contradições da sociedade carioca e reforçando os limites simbólicos entre favela e cidade, processo que já foi denominado de *invisibilização*, por Betânia Alfonsin (ALFONSIN, 2000):

> *As infectas pocilgas dos morros de Santo Antonio, Favella, Babylonia e outros, talvez inferiores às cubatas dos cafres da Zululândia; a récua de individuos que, esfarrapada, mulambenta, semi-nua, a todas as horas do dia e da noite busca água, em velhas latas à cabeça no chafariz da Carroça, situado este a poucos metros de distância da nossa principal artéria, bem defronte do maior dos nossos hotéis, onde pousa grande número de forasteiros que visitam esta cidade.”* (GONÇALVES, 2007)

Essa invisibilização conheceria outro capítulo na Lei nº 2.087, promulgada em janeiro de 1925, uma lei que, diante da percepção de uma expansão acelerada das favelas, acrescentou um outro constante elemento do processo de construção jurídica das favelas – a “necessidade” de controlar o seu crescimento. Em seu artigo 205, essa lei estipulava o seguinte:

> *Os galpões, nas primeira e segunda zonas, quando não ficarem occultos por outras edificações, que os tornem invísiveis dos logradouros públicos, só poderão ser construídos com um afastamento de vinte metros do alinhamento, sendo exigido, além disso, quando os respectivos terrenos tenham testada para logradouros dotados de calçamento aperfeiçoado, ou percorridos por linha de bondes, que se construa, no alinhamento, muro sufficientemente alto para que esses galpões não sejam visíveis.*

O mesmo duplo sentido acima referido se observa na lei que, em 1922 – ano em que se comemorou o primeiro centenário da Independência –, autorizou o então Prefeito Carlos Sampaio *“a realizar as obras* [a lei não estipulava que tipo de obras seriam] *necessárias para o embelezamento do Morro da Favella”*. Esse prefeito, apesar de ter ‘embelezado’ várias favelas, arrasou o Morro do Castelo, onde viviam aproximadamente 5.000 pessoas, como registra Gonçalves (2007). A proposta de embelezar as favelas parte da visão delas como doença urbana (sua formação foi comparada à lepra, chaga, câncer, tuberculose etc), sendo compostas pela escória social, marcadas por crimes repugnantes, devendo ser modificadas *“não só as condições de esthética, como também as que dizem respeito à hygiene, à segurança, à ordem e à moral”*, conforme se lia na justificativa do Projeto nº 86, de 1920, enviado à Câmara, pelo Intendente Artur Menezes. Aqui vislumbram-se os componentes estético (ou paisagístico) e moral, que marcarão o próprio conceito de favela, até o advento do Código de 1937, e que serão objeto de atualização, nos programas de intervenção estatal em favelas, de períodos históricos posteriores, inclusive o atual, conforme examinaremos na seção 3.11.

Por outro lado, remonta também a esse período a atualização, para o caso das favelas, da imagem etnocêntrica do colonizador a respeito dos povos nativos da colônia, expressa na célebre fórmula sintética *“povo sem fé, nem lei, nem rei”* :

> *(...) presos no nosso viver como os tentáculos do polvo ao corpo que lhe é presa, costumes anachronicos, dignos de Benguela e Moçambique nao propios de uma cidade civilizada e sim de uma aldeia, mas aldeia sem governo, de populacho sem cultura, de multidão semi-selvagem.* (GONÇALVES, 2007).

Uma vez que as favelas reuniam uma grande população de ex-escravos – embora não somente desses, como sugere a caracterização diversificada dos diferentes tipos sociais, que, costumeiramente, habitavam os cortiços que as precederam, feita na obra de Aluísio de Azevedo (AZEVEDO, 1985) –, os espaços, por eles constituídos, eram, desde então, representados como um espaço selvagem, excluído da cidade civilizada, sem governo, em poucas palavras, o estereótipo da anomia.

A **política ambivalente**, acusada, em diversos momentos, por Gonçalves (2007), que a vê como constante, ao longo de todo o século XX, expressar-se-ia nitidamente, nos casos acima mencionados: diante da percepção de que a eliminação das favelas seria contraproducente, estabelece-se um pacto de

convivência, marcado, de um lado, pela tolerância limitada de sua existência e pela realização de concessões e melhorias pontuais – muitas delas realizadas sob o pano de fundo da higienização, da moralização, do embelezamento, da ordenação, da civilização da favela e de seus habitantes –, mantendo-se, de outro, o pano de fundo da provisoriedade e da precariedade e contornando-se, sistematicamente, os problemas de fundo, não havendo propósito de integração desses espaços à cidade. A condição de *provisoriedade*, ao contrário do que o termo faz supor, é *permanente*, operando na política urbana como justificativa para o não investimento público, reforçando a precariedade urbanística e acentuando as desigualdades intraurbanas (ROLNIK, 1998, p. 192). No entanto, também fazem parte desse pacto de convivência os surtos, ou espasmos, de recrudescimento da violência, como no caso dos suspeitos incêndios, ocorridos em diversas favelas, como o acontecido em 1916, no Morro de Santo Antônio (à época chamada de *Zincópolis*, por um periódico do Rio de Janeiro), e que vão se repetir, décadas mais tarde, nas campanhas de erradicação e/ou remoção, como ocorreu no caso da favela *Praia do Pinto*, em maio de 1969 (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 245).

Consideramos que a hipótese de Gonçalves poderia ser aprofundada, levando-se em conta que a construção social do *problema da favela* vai no sentido de defini-la como um problema de várias ordens, tal como enuncia esse autor: *"O que era provisório se expandiu e se consolidou na paisagem urbana da cidade como um problema sanitário, moral, estético, jurídico, de legitimidade estatal e de segurança pública"* (GONÇALVES, 2007). Logo, a política para as favelas poderia ser vista como **multivalente**, dado que oscilava e oscila entre uma série de diversas leituras sobre os problemas que lhes seriam próprios.

A *tolerância limitada* se exibe no art. 203 da já citada Lei 2.087 / 1925, que dispunha: *"Art 203: A construção de casas de madeira só será permittida na quarta zona, e nos morros situados fora da primeira zona, não o sendo, entretanto, nos morros de Santa Teresa, da Glória, da Viúva, do Pasmado e de Santa Maria".* Gonçalves (2007) comenta que esse dispositivo revelaria o fato de que as favelas estavam se espalhando em várias áreas da cidade, não se restringindo às áreas centrais, estabelecendo controles sobre a sua expansão, que visavam efetivamente conduzi-las para os subúrbios. Por outro lado, esse dispositivo também reproduzia a mesma lógica utilizada contra os cortiços, incentivando a ocupação dos morros fora do centro da cidade (1ª Zona), e proibindo-a nos morros dos bairros elitizados da

zona sul, que correspondia à então 2ª Zona. Três décadas mais tarde, as consequências dessa política tornaram-se evidentes: um estudo do IPEME (Instituto de Pesquisas e Estudos de Mercado), de 1957 – citado por Gonçalves (2006, p. 4), revelou que as favelas, em áreas centrais, possuíam 0,7% de construções sólidas, a maior parte em madeira, chapa ou papelão, enquanto que, nos subúrbios mais próximos, onde era menor o risco de remoção, o índice de casas realizadas em alvenaria chegava a 48,9% das unidades existentes, apesar de as populações, nos dois casos, apresentarem mesmo nível salarial.

Parece-nos fácil de perceber que as concepções dominantes sobre o que a favela representava se desdobrariam, inexoravelmente, na idéia de que o Estado deveria intervir nas favelas, exercendo um controle efetivo sobre a população que nelas vivia – embora diferenciado, de acordo com a sua localização –, a fim de *“libertar a nossa bella metrópole daquella vergonha que tanto deprime os nossos costumes, a nossa cultura e civilisação”*. Em síntese de Gonçalves (2007), os projetos de intervenção em favelas *“atendiam sobretudo aos interesses dos que ali não moravam”*. A década de 1920 seria marcada, portanto, por um aumento da população favelada, que atinge a marca de 200 mil habitantes, segundo Eulália Lobo, fato derivado do aumento da ocupação de terrenos, o que multiplicou as remoções, em cumprimento de ordens judiciais de reintegração de posse. Em 1928, o Prefeito Prado Júnior ordenou a derrubada de várias centenas de barracos, sem oferecer outros locais de moradia.

No final da década de 1920, o rotariano Mattos Pimenta, representante dos interesses do emergente setor imobiliário, organizou uma campanha contra as favelas, porém associada à construção de casas populares, entendendo que remover favelas sem oferecimento de alternativas somente reforçaria a ‘dança das favelas’, o que demonstra uma sensível transformação na reflexão sobre a cidade, surgindo um olhar mais sistêmico, que está na origem do pensamento urbanista. Nesse contexto, os poderes públicos convidam o arquiteto francês Alfred Agache para elaborar o que seria o primeiro plano urbanístico da Cidade do Rio de Janeiro. Esse plano introduziu no país a noção de zoneamento, procurou estabelecer uma divisão mais clara entre as classes sociais e estabeleceu uma política de construção, preconizando a aplicação de regulamentos de edificação. O plano abordou, detalhadamente, o problema das favelas, constatando a complexidade das suas estruturas internas, bem como a emergência de um mercado imobiliário

informal, reconhecendo-as como um espaço diferenciado do restante da cidade. Porém, ainda as considerava uma *chaga* da cidade – admitindo que a única solução, para elas, seria *"num dia muito próximo, levar-lhe o ferro cauterisador*" –, definindo-as como *"uma espécie de cidade satéllite de formação espontânea, que escolheu, de preferência, o alto dos morros, composta, porém, de uma população meio nômade, avessa a toda e qualquer regra de hygiene*" (Agache *apud* GONÇALVES, 2007). Agache considerava o conjunto de casas das favelas sempre como insalubre e passível de demolição, preconizando a sua necessária erradicação; porém o plano determinava que *"antes de destruir os immóveis ou os bairros insalubres, a Municipalidade será obrigada a achar ou mandar construir habitações correspondentes para os inquilinos* [8] *expulsos"* (Id.; ibid.), procurando incentivar a construção de casas salubres e a preços módicos ou totalmente subvencionados pelo Estado, para atender às necessidades de moradia popular.

3.4 A Revolução de 1930 e o crucial Código de Obras do Distrito Federal, de 1937

As mudanças políticas, decorrentes da Revolução de 1930, colocaram a aplicação do Plano Agache num contexto completamente diverso, sendo ele um plano que reflete o contexto político brasileiro, do final da República Velha, na qual, como definiu o Presidente Washington Luís, "*a agitação operária é uma questão que interessa mais à ordem pública que à ordem socia*l," (Vera Rezende, *apud* GONÇALVES, 2007). Nele ainda predomina a visão da sociedade essencialmente agrária, em que a ordem jurídica pautava-se no modelo liberal clássico de propriedade, incorporado ao Código Civil brasileiro, de 1916, incapaz de lidar com a urbanização acelerada, que o país conheceu, na década de 1920. A Revolução de 1930 trouxe, além da profunda modificação das estruturas políticas, uma grande repercussão no Direito urbanístico, introduzindo-se a noção de propriedade com função social, na linha do *capitalismo organizado*, então insurgente na Europa.

Na política local, a indicação à prefeitura do médico Pedro Ernesto modificou sensivelmente a relação entre Estado e moradores de favelas, transparecendo, em suas ações, o reconhecimento oficial das favelas como parte da cidade, o que

---

[8] Aqui, reafirma-se a forte presença das relações locatícias, na configuração jurídica da moradia de interesse social.

serviu, em parte, de modelo para as políticas populistas do período varguista. Pedro Ernesto inaugurou um modelo administrativo centrado nas questões sociais, visando elevar as massas, a fim de que essas adquirissem plena cidadania. Reconhecia o papel político dos favelados, e que as favelas poderiam representar uma resposta concreta ao problema da moradia. Esse reconhecimento se deu mais de fato, ou politicamente, do que na esfera legal, não tendo introduzido mudanças significativas na legislação de favelas, o que, contudo, não significou sua ineficácia, tendo repercutido, sensivelmente, no cotidiano dos favelados. Visitou as favelas com frequência, acolhendo as reivindicações, então apresentadas pelos “Centros de Melhoramentos”, que se formavam em várias delas. Em sua administração, instalaram-se serviços e equipamentos no interior ou nas proximidades de algumas favelas, como é o caso da Escola Humberto de Campos, primeira escola pública construída dentro de uma favela, o Morro da Mangueira. Interveio em conflitos fundiários, evitando remoções e despejos violentos, que não foram realizados pela prefeitura, em sua administração. Trata-se, portanto, de um conjunto de medidas (relatadas in GONÇALVES, 2007), que podem ser consideradas pioneiras, muitas delas compondo as concepções mais recentes de políticas para as favelas.

Gonçalves (2007) observa que a conjuntura pós-revolucionária de então era favorável ao reconhecimento das demandas dos favelados e, em que pese a ausência de mecanismos legais para evitar as remoções, esses demonstravam pleno conhecimento de como funcionavam as engrenagens jurídico-políticas, procurando frequentemente o apoio da imprensa, a fim de publicizar as ameaças que sofriam, sem descartar os meios legais, prática que também se observará nos movimentos sociais, da década de 1970. Alguns juízes, diante dos dilemas dos casos, recorriam então ao Poder Executivo, na expectativa de que um decreto de desapropriação resolvesse a disputa. Em alguns casos, o litígio resultante das invasões de terras era resolvido, mediante a celebração de um contrato de aluguel entre as partes, o que contribuiu para conferir um caráter mais formal às favelas (GONÇALVES, 2007).

Nesse contexto é que surge o célebre *Código de Obras* do Rio de Janeiro (Decreto nº 6.000, de 1/07/1937). Para alguns, ele *“evidencia uma mudança na relação entre o Estado e as favelas, passando-se de intervenções tópicas, localizadas, a intervenções de fôlego e escopo maiores”* (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 241). Para outros, numa linha não necessariamente oposta,

ele *“consolidou as favelas no espaço urbano e político da cidade do Rio de Janeiro”*, mantendo-se em vigor, na cidade, até 1970 (GONÇALVES, 2007); e seus dispositivos *“foram quase literalmente copiados pela maioria das outras grandes cidades brasileiras”* (SILVA & FIGUEIREDO, 1981, p. 6), a exemplo da própria Cidade de São Paulo (ROLNIK, 1997). Para outros, ainda, ele *“assinalaria o fim de um processo de favelização que não podia mais ser ignorado. Se foi por um lado o primeiro reconhecimento legal das favelas, teve como finalidade a sua limitação. Surge o impedimento legal como solução do problema da habitação (...)”* (VALLA, 1986, p. 33-34).

O art. 349 desse código trazia, pela primeira vez em nossa história legislativa, uma definição de favelas, nos seguintes termos: *“A formação de favelas, isto é, de conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições desde Decreto, não será absolutamente permitida”*. Conforme Gonçalves (2007), foram muitas as consequências desse artigo, nas políticas para favelas, que podem mesmo transcender a sua revogação, uma vez que *“a lei, mesmo se revogada, deixa ‘traços’ que não são facilmente suprimidos da realidade social”* (Boaventura Santos, *apud* GONÇALVES, 2007), mas que ficam inscritos nas relações sociais. Nele se recepcionam as influências do período pré-Revolução de 1930, como as do Plano Agache e das propostas de Mattos Pimenta, observáveis na proibição absoluta da ampliação das favelas, articulada à construção de *“núcleos de habitação de tipo mínimo, para substituí-las”*, que seriam vendidas aos favelados, conforme disposto em seu § 9º. Essas vieram a se concretizar nos parques proletários, projeto com o qual o Estado Novo desejava construir *“um novo homem brasileiro”*, o que, no caso das favelas, significou transformar alguém, visto como *vadio*, em alguém *sério e trabalhador*, o que se traduziu na adoção de rígidas normas – internas aos arques – de controle do comportamento moral dos trabalhadores, fiscalizadas por seus administradores e pela prefeitura da cidade (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 242).

De outro lado, os parágrafos 1º e 2º desse art. 349 – ao decretarem a absoluta proibição de construção de novos casebres ou execução de qualquer obra nos que existem, ordenando à prefeitura que agisse *“por todos os meios ao seu alcance para impedir a formação de novas favelas ou para a ampliação e a execução de qualquer obra nas existentes”* – legitimaram o não investimento público

nas favelas, o que, afirma Gonçalves (2007), não deixa de representar certo retrocesso em relação à política implementada por Pedro Ernesto, até 1936. Essa proibição, no entanto, foi flexibilizada no próprio código, cujo art. 292 admitia a outorga de permissão para a construção de casas de madeira, apenas aumentando as zonas em que essas seriam proibidas, fato que pode ser compreendido como integrando o conjunto de ambivalências da política para favelas. A despeito disso, dado que o código buscava uma espécie de *congelamento urbanístico* [9] das favelas, essa lei reproduz princípios presentes na legislação aplicada aos cortiços, mantendo a precariedade e provisoriedade das favelas, impedindo a sua consolidação, bem como recorrendo a métodos autoritários, instituindo a *demolição sumária*, com aviso prévio de 24 horas, nos parágrafos 2º e 3º, do art. 349.

Outro aspecto importante, que se pode vislumbrar nos parágrafos 5º e 7º do art. 349, é o que distinguia entre favelas situadas em terrenos públicos – sujeitas à demolição imediata – e em terrenos privados –, que sujeitavam a sanções não os favelados, mas os titulares dos imóveis, o que leva Gonçalves (2007) a concluir que *"certas favelas não eram necessariamente ocupações de terrenos e que muitas eram incentivadas e/ou construídas pelos próprios proprietários dos terrenos"*. Fica nítido, por esses dois parágrafos, que as relações locatícias já eram perceptíveis nas favelas, reproduzindo a situação anterior dos cortiços, sendo objeto de condenação moral e legal a *"exploração de favela pela cobrança de aluguel de casebres ou pelo arrendamento ou aluguel do solo".*[10]

Além disso, ao dispor, em seu § 8º, que *"a construção ou armação de casebres destinados à habitação, nos terrenos, pateos ou quintais dos prédios, fica sujeita às disposições deste artigo"*, o código dá a entender, segundo Gonçalves (2007), que o processo de favelização já não se resumia aos morros, passando a ocorrer em outros espaços urbanos. Apesar da condenação formal às favelas, contida nesse Código, a política de *tolerância* e de reprodução da *provisoriedade* e da *precariedade* vai se perpetuar, ao longo de sua vigência (GONÇALVES, 2006, p. 4), contradição que, dada a experiência anterior, não deve ser vista como paradoxal

[9] Outra idéia também presente, na legislação contemporânea sobre favelas, conforme abordaremos ao final deste capítulo.

[10] *"Apesar de todas as críticas à exploração comercial de imóveis de aluguéis nas favelas, é preciso admitir que a prática desses promotores informais está suprindo, talvez perversamente, é verdade, o déficit de moradias de nossas metrópoles"* (GONÇALVES, 2009, p. 244).

ou surpreendente, fazendo parte dos mecanismos de compensação, próprios do processo de legitimação de uma regulação não emancipatória.

O art. 349, do Código de Obras de 1937, seria o primeiro texto legal a empregar o termo “favela”? Parece-nos que não, aparecendo, antes dele, as primeiras referências a esse fenômeno da urbanização, no Rio de Janeiro. Parece-nos, também, que o código de 1937 se destaca, na trajetória da regulação das favelas, por outras razões mais fortes. Primeiramente, por representar um momento de síntese – política e jurídica – dos processos sociais, que corresponderiam à primeira fase do desenvolvimento dessa regulação – que iria desde seu aparecimento, na segunda metade do século XIX, até a transição da *República Velha* ao *Estado varguista*, demarcando a inauguração de um novo período da regulação estatal das favelas. Nas palavras de Gonçalves (2007), *“esta espécie de construção jurídica das favelas vai se materializar no Código de Obras de 1937 que, reconhecendo oficialmente as favelas, consolida a natureza ilegal destes espaços”*. Em segundo lugar, por nele encontrarmos uma definição de favela com mais alto grau de objetivação, em relação às idéias que, até então, eram dominantes sobre esses espaços urbanos, que são marcadas por uma nítida perspectiva moral (na qual a favela é definida negativamente), aproximando-se da definição, hoje adotada, no Plano Diretor da cidade (de 1992)[11] e pelo IBGE – que em seus estudos não recorre à categoria *favela*, mas, sim, a *assentamento subnormal* –, os quais se valem de definições baseadas na precariedade urbanística do assentamento e na ausência de titularidade, sobre os imóveis nele existentes (GONÇALVES, 2006, p. 2). É o primeiro documento oficial do Estado brasileiro a oferecer uma definição de favela (uma definição legal, portanto), bem como é o primeiro a esboçar um tratamento sistemático para as favelas, trazendo, assim, os princípios básicos de uma política estatal voltada a elas. Por fim, constitui-se aí a situação em que as favelas são colocadas numa situação irregular, quer do ponto de vista fundiário – pela ausência de título formal, legitimador da posse –, quer do ponto de vista urbanístico –, pela violação das normas edilícias e de parcelamento da terra. Pode-se afirmar, em síntese, que, com o Código de 1937, as favelas passam da *invisibilidade* à *ilegalidade*.

[11] Conforme o art. 147 do Plano Diretor de 1992, *“Para fins de aplicação do Plano Diretor Decenal, favela é a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infra-estrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais.”*

No caso da Cidade de São Paulo, também se observa o estabelecimento de um pacto territorial, a partir da década de 1930, e atualizado, até os presentes dias, no qual a ilegalidade é tolerada para ser, posteriormente, negociada pelo Estado. As condições para que esse pacto ocorra seriam, de um lado, o Estado assumir o papel de provedor e tutor desses espaços, posto que opta por não impor as sanções, que deveria aplicar em função do estritamente disposto na legislação urbanística e, de outro, o território ilegal assumir o papel de devedor de um favor ao Estado (ROLNIK, 1998, p. 199). Nesse pacto, que também envolve as classes dominantes – no mínimo como avalistas do mesmo –, o Estado tolera, seletivamente, os assentamentos populares ilegais, abrindo exceções às regras urbanísticas naqueles casos que julgou “admissíveis”, os quais, ao serem reconhecidos como tal, são contemplados com o “direito” de receberem investimentos públicos. Para atender às crescentes pressões sociais, o Estado decide incorporar a cidade irregular, construída pelas camadas subalternas, *“porém, com o filtro da escolha e do arbítrio de quem está sentado na cadeira do poder e que do alto desta poderá conceder”* (ROLNIK, 1998, p. 186), que define aquilo que Rolnik denominou de *cidadania consentida*. Neste pacto, os investimentos públicos representam a dádiva que dá causa ao débito, ético e político, de retribuição que cabe às camadas subalternas. Rolnik sublinha as características próprias desse pacto, em que o doador goza de ascendência sobre o receptor, e que o distinguem de uma relação jurídica contratual. Nele não há *“prazo de execução nem conteúdo previamente definido”*, mas, sim, um dever *“que extrapola a dimensão utilitária”*, que *“a qualquer momento pode ser cobrado e assumir formas variadas de retribuição”* (ROLNIK, 1998, p. 188). Ou seja, diferentemente das relações jurídico-contratuais, concebidas classicamente sob a estrita égide do liberalismo, os pactos entre Estado e classes subalternas, no Brasil, estabelecem processos de troca, que se retroalimentam, continuamente, de forma que não se exaurem, não liberando o devedor de seus deveres ético-políticos para com o provedor, reproduzindo os vínculos que subordinam o pólo em situação de inferioridade. Trata-se de um pacto que é central, naquilo que parece ser a origem das políticas de regularização dos espaços de moradia das classes subalternas.

Vale lembrar, por fim, que, no mesmo emblemático ano de 1937, é editado, em 10 de dezembro (já sob o *Estado Novo*, portanto), pelo Presidente Getúlio Vargas, outro diploma legal – o Decreto-Lei nº 58 –, igualmente relevante no que

tange à regulação da habitação de interesse social e que se encontra em vigor – parcialmente –, até os dias de hoje. O DL 58/37 foi a primeira lei brasileira, que regulamentou o parcelamento do solo, para fins urbanos, podendo-se reconhecer o seu vanguardismo à vista dos seus diversos dispositivos, recepcionados na lei atualmente em vigor – a Lei 6.766, de 1979. A regulação estabelecida pelo DL 58 foi de modo a conferir proteção jurídica ao adquirente de lote, dando-lhe meios de evitar a retomada arbitrária do imóvel pelo vendedor, vedando rescisão dos contratos de promessa de compra e venda de maneira unilateral e imotivada, tal como ocorria em relação aos imóveis alugados, podendo o adquirente conduzir o vendedor à conclusão compulsória da venda, caso tivesse quitado o preço do imóvel. Por outro lado, vedava cláusulas draconianas e estipulava algumas obrigações ao loteador, voltadas a garantir um mínimo de habitabilidade aos novos lotes.

Conforme Abreu (1994, p. 43), a edição do DL 58/37 pode ser explicada da seguinte maneira:

> *Tendo no urbano um de seus maiores focos de sustentação, o novo regime, embora não justificando a sua presença na cidade, vai deixar a favela relativamente em paz. Em algumas instâncias, vai até mesmo socorrer os seus habitantes, defendendo-os contra a ação dos proprietários de terras, contribuindo para forjar a imagem de Getúlio Vargas como o 'pai dos pobres'. Essa situação permanecerá relativamente estável até a década de 1960, quando o jogo de forças será então mudado. Fortalecidos pela mudança do regime político, decorrente do golpe militar de 1964, os interesses imobiliários da cidade acabarão por impor uma mudança radical no comportamento do governo, que patrocinará então uma campanha maciça de erradicação de favelas da cidade, notadamente daquelas que se situavam em suas zonas mais privilegiadas.*

Assim, esse diploma legal representa uma espécie de complementação do Código de Obras; com eles o Estado, em seus diferentes níveis de governo, tentava "fechar a porta" das favelas, de um lado, apontando o caminho da aquisição da moradia regular, por meio dos parcelamentos, de outro. Em que pese a relevância dessas medidas, a experiência posterior revelou a sua insuficiência, tanto no sentido de conter o crescimento das favelas, como de fomentar a oferta regular de moradia por meio dos parcelamentos.

3.5 A regulação das favelas após o Estado Novo e a Segunda Guerra Mundial

Os diplomas normativos citados, na seção anterior, anunciam a mudança de perspectiva do Estado em relação às favelas, para o qual elas começam a ganhar existência jurídica e administrativa, na medida em que se esmaece a idéia de sua provisoriedade. Assim, a partir da década de 1940, surgem as primeiras estatísticas detalhadas sobre as favelas, realizando-se os seus primeiros recenseamentos. Conforme o relato de Abreu (1994, p. 34-35 e 44):

> *Até 1930, a favela existia* de facto*, mas não* de jure*. Está presente no tecido urbano, mas ausente das estatísticas e dos mapas da cidade; não é individualizada pelos recenseamentos. É considerada uma solução provisória e ilegal, razão pela qual não faz sentido descrevê-la, estudá-la, mensurá-la. (...) A partir de 1940 o governo municipal dá início a uma série de levantamentos sistemáticos das favelas. Com isso, objetivava cadastrar os seus ocupantes, visando a transferi-los das áreas valorizadas que ocupavam para* parques proletários *a serem construídos pelo governo. (...) É a partir de 1940 que os poderes públicos parecem reconhecer que a favela chegou para ficar, ou seja, que uma nova geopolítica urbana havia se instaurado* de facto *na cidade. Não é de surpreender que só a partir de então é que a favela tenha sido 'oficializada', passando a fazer parte dos planos e preocupações oficiais.*

Durante a década de 1950, verifica-se um crescimento da população das favelas de quase 100%, o que as levou a abrigar quase 340 mil habitantes, segundo o recenseamento de 1960, o que equivalia a 10,2% da população da cidade. Nesse mesmo período – décadas de 1940 e 1950 –, verifica-se o crescimento do Partido Comunista Brasileiro, cujos militantes incentivavam a criação de Associações de Moradores, nas favelas, a fim de resistir à remoção para os parques proletários (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 243). Desenvolvem-se, também, nesse período, os conceitos e a ideologia vinculados à idéia de assistência e de proteção social, que vieram a dar origem à respectiva profissão. A conjunção histórica desses fenômenos conduziu a que se intensificasse a pressão social e política pela intervenção do Estado, nas favelas, sintetizada em slogan bastante popular à época: *"os poderes públicos devem subir às favelas antes que desçam os comunistas"* (GONÇALVES, 2006, p. 4). Gonçalves cita ainda um depoimento do advogado da SERFHA, para quem:

> *Dadas as suas características próprias, único meio de moradia ao alcance das classes humildes, são o câncer que poderá fazer sucumbir tôda a organização político-social do país. Na capital da República, centro político de maior relevância nacional, podem elas*

> *ser a causa direta de uma convulsão revolucionária de princípios conhecidos, mas fins incalculáveis. Se o problema não for devidamente encarado pelas autoridades competentes, cedo não mais será possível evitar a eclosão das massas, à frente a multidão dos favelados.* (GONÇALVES, 2006, p. 5)

Estrutura-se, então, um modelo de intervenção do Estado em favelas, que, de um lado, é pontual e limitado, e de outro, clientelista, originando-se aí a célebre *política da bica d'água*, na qual, por meio de contatos pessoais e informais com parlamentares, lideranças das favelas trocavam votos por pequenos benefícios para a comunidade (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 247). Essa política é reforçada em 1956, ano em que se edita a Lei Federal nº 2.875 (em 19/09/1956), conhecida como *Lei das Favelas*, assinada pelo Presidente Juscelino Kubitschek, que estabeleceu as seguintes medidas:

- concessão de créditos para auxiliar a Cruzada São Sebastião, na urbanização de favelas situadas no Rio de Janeiro (art. 1º) e para prefeituras de outras capitais (São Paulo, Vitória e Recife), a fim de que investissem na melhoria das condições de vida dos favelados dessas cidades (art. 2º ao 4º);
- proibição, por dois anos, de qualquer despejo contra moradores de favelas da Cidade do Rio de Janeiro (art. 5º);
- garantia de permanência em suas habitações, apenas para o caso daqueles que já moravam em favelas, na data da lei, e que não fossem contemplados com as casas construídas, com os créditos dela decorrentes (art. 6º).

O célebre *Plano de Metas* de JK era omisso no que se refere á crise habitacional das grandes cidades brasileiras, inclusive na Cidade do Rio de Janeiro, ainda capital da República (JORGE, 2010, p. 29). A Lei das Favelas assegurou recursos para a habitação de interesse social, porém não garantiu investimentos públicos nas próprias favelas. Por outro lado, ela se equilibra entre disposições de promoção da moradia e de repressão às favelas. Estipulava proteção contra remoções violentas, porém de modo temporário e condicionado à inexistência de moradias populares, não instituindo um direito de moradia, a título universal e permanente.

Esse modelo de intervenção do Estado, em favelas, começa a demonstrar sinais de falência, logo nos anos seguintes, nos quais se verificou agravamento das

tensões sociais, multiplicação de litígios fundiários, em torno dos terrenos ocupados pelas favelas, além de surgimento de movimentos de moradores de favelas, com caráter reivindicativo de direitos. A década de 1960 parece-nos, marcadamente, um momento de crise conjuntural das fórmulas conciliatórias. Esses movimentos eram fruto da presença de lideranças, de formação marxista, nas favelas, dentre as quais pode-se citar a célebre figura do advogado Margarino Torres, quadro do PCB, morador da favela da Maré, dentre outras favelas em que residiu, fundador e secretário-geral da União dos Trabalhadores Favelados (UTF), na década de 1950, que vai influenciar na fundação da FAFEG (Federação das Associações de Moradores do Estado da Guanabara), na década seguinte. Outro fator, que marca a década de 1960, seria que as tensões entre os diferentes níveis de governo começam a repercutir, nas políticas para favelas, que oscilam entre a **erradicação** e a **remoção**. No entanto, a FAFEG combateu a política de remoção até o seu silenciamento, pelo regime militar, propondo a **urbanização** das favelas, sem realização de remoções – *urbanização in loco* –, como alternativa às políticas dominantes (GONÇALVES, 2006, p. 7).

Nesse contexto, como ressalta Machado da Silva (SILVA & FIGUEIREDO, 1981, p. 17), as propostas de urbanização e de remoção adquirem um caráter mutuamente excludente, de mútua confrontação, desenvolvendo-se uma polarização, que antes inexistiria, polarização que não deve ser incorporada à teoria, na medida em que produz diversos tipos de simplificações e empobrecimentos analíticos. De um lado, não se percebe que tanto as políticas de remoção quanto de urbanização possuem muitas diferenças internas, tomando-se (indevidamente) todas aquelas, de uma ou outra espécie, como equivalentes, compondo um bloco homogêneo, cabendo, na verdade, falar-se dessas expressões sempre no plural. De outro, não se percebe que determinadas qualidades ou defeitos, de uma, podem também se fazer presentes, na outra. Alguns tipos de urbanização podem conter elementos de controle, violência e repressão, que seriam mais típicos das políticas de remoção ou, ainda, a urbanização pode dar ensejo à remoção das favelas, por processos de valorização e gentrificação, comumente chamados de *remoção branca.* Moradores de favelas podem, em determinados momentos, mostrar-se contrários tanto a umas como a outras, tendo em vista os custos adicionais que ambas implicam, não estando automaticamente dispostos a arcar com os custos da legalidade, que podem não se enquadrar em suas prioridades e estratégias

imediatas de reprodução. Em síntese, *"a imposição da polaridade urbanização x remoção pode ser vista como uma forma de controle ideológico dos favelados, o que acaba por contribuir para o verdadeiro processo de guetificação que se verifica nas cidades brasileiras"* (SILVA & FIGUEIREDO, 1981, p. 18). Tais colocações serão retomadas, mais adiante, quando tratarmos das urbanizações em curso na Cidade do Rio de Janeiro, posto que ainda se revelam adequadas ao tratamento dos problemas contemporâneos das políticas e das regulações das favelas.

Uma vez efetivada a transferência da capital federal para Brasília, e criado o Estado da Guanabara, elabora-se, em 1960, a primeira Constituição do novo estado, na qual ficou prevista a criação de um órgão público, encarregado de levantar os problemas da habitação popular, especialmente, as favelas, assegurando-se a dotação de 3% da receita fiscal do estado, para o aludido órgão. A diretriz geral da política para favelas foi assim definida, no art. 66, § 2º, dessa Constituição:

> *As favelas serão assistidas e higienizadas, provisoriamente, com a criação de escolas primárias, centros médicos, centros recreativos e de orientação profissional e doméstica. Será estimulada a criação de vilas operárias, com total isenção de impostos, para remoção das favelas irrecuperáveis*. (GONÇALVES 2006, p. 5)

Esse dispositivo, além de exibir débitos com o higienismo e com a ideologia da assistência, é avaliado, por Rafael Gonçalves, como um reforço das estruturas já existentes, não rompendo com a lógica da precariedade, que justifica a remoção, não constituindo qualquer óbice legal à política de remoções, que vigorou, entre 1962 e 1977 (GONÇALVES, 2008, p. 140), tendo sido uma das marcas da gestão de Carlos Lacerda, o primeiro governador eleito no novo estado. Além disso, esse dispositivo introduz, no campo legal, a categoria *"favelas irrecuperáveis"*, uma categoria com carga de subjetividade incompatível com o estágio das ciências jurídicas, naquele período, e com a qual *"pôde-se classificar todas as favelas indesejáveis, sobretudo as situadas nos bairros mais valorizados da Zona Sul. A estrutura jurídica que legitimava a política de erradicação estava, enfim, configurada"* (GONÇALVES 2006, p. 6). Com os recursos da Aliança para o Progresso[12] e, após 1964, do Banco Nacional da Habitação (BNH), a administração de Carlos Lacerda priorizou a política de remoções, destruindo 27 favelas e transferindo 41.958 pessoas (Id., ibid.), ao passo que poucas favelas receberam obras de urbanização, tais como aquelas dos morros que circundam a Vila da Penha, Jacarezinho, Rocinha

---

[12] *"Projeto reformista de financiamento de programas sociais, posto em prática pelo presidente John F. Kennedy, para reduzir a influência do comunismo na América Latina"* (GONÇALVES, 2006, p. 5).

e Salgueiro, parcialmente urbanizadas em sua administração (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 244).

Em 1965, Negrão de Lima, um opositor de Lacerda, elege-se para o mandato seguinte, o qual se caracterizou pela continuidade da fórmula conciliatória, apesar do contexto de polarização ideológica. De um lado, esse governador determinou a realização de estudos socioeconômicos de viabilidade da urbanização de favelas e implementou-a, em caráter experimental, através da CODESCO, criada em 1968. De outro, no entanto, Negrão de Lima manteve a política de *desfavelização* da cidade, buscando o apoio, tanto dos moradores de favela, quanto da burguesia e do capital imobiliário, a quem interessava a abertura de novas áreas e as oportunidades de desenvolvimento de projetos habitacionais de massa, ambos proporcionados pela política de remoção.

O programa de urbanização da CODESCO, visando produzir ações, ditas *exemplares*, e não criar uma política de massa, resumiu-se a três favelas: Brás de Pina, Mata Machado e Morro União. As obras de urbanização foram concluídas, em 1969, e a regularização fundiária foi feita por meio da desapropriação parcial dos terrenos, onde as favelas se assentam, já que outra parte pertencia à COHAB. A titulação dos moradores foi realizada via contrato de promessa de compra e venda do lote, em que foram reassentados, no novo loteamento, definido para o local. Em virtude da extinção da CODESCO, em 1973, e das descontinuidades administrativas, a escritura definitiva somente veio a ser obtida, na década de 1980, quando essas favelas foram incluídas no Programa *Cada família um lote*, já no governo de Leonel Brizola. Outro problema percebido foi que o loteamento projetado não se adequava à legislação urbanística vigente, o que impediu a aprovação do mesmo e, consequentemente, o registro das promessas, no cartório imobiliário (COMPANS, 2003, p. 45). Apesar do avanço que representaram, os projetos da CODESCO reproduziram o quadro – constante nas políticas para favelas –, em que se promove uma dissociação sistemática entre melhorias urbanísticas e instauração de uma legislação urbanística local, o que dá ensejo à permanência da mesma precariedade jurídica, que vigorava anteriormente (GONÇALVES 2006, p. 10).

Por outro lado, a criação da CODESCO não logrou desmontar as estruturas jurídicas e administrativas, que viabilizavam a política de desfavelização, não alterando o panorama ideológico, consolidado em torno da ilegalidade das favelas, e da negativa de direitos aos seus habitantes (GONÇALVES, 2006, p. 7). Assim,

poucos meses após a criação da CODESCO, em plena ditadura militar, o governo federal institui a *Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio* (CHISAM), que tinha como objetivo principal acabar com todas as favelas da cidade, num prazo máximo de dez anos, contando, para isso, com apoio político e recursos do BNH (CARDOSO, 2007, p. 227). A CHISAM *"tratava os morros como espaço urbano 'deformado' e pregava a eliminação completa das favelas"*, com a justificativa da *"recuperação econômica, moral, social e higiênica das famílias faveladas"* (MONTEIRO, 2003). O então governador Negrão de Lima não esboçou qualquer reação. As remoções concentraram-se na zona sul da cidade, atingindo cerca de 130 mil moradores de favelas, que foram removidos para conjuntos habitacionais, nos subúrbios e na zona oeste. Entre os casos emblemáticos de remoção, patrocinados por esse órgão, situa-se o da Favela da Catacumba (MONTEIRO, 2003).

Nesse contexto, as resistências dos moradores de favelas às remoções passam a ser respondidas, pelo Estado, mediante o reforço das práticas clientelistas, acrescidas de medidas que visavam estabelecer um controle da favela, por meio do controle de sua elite, que Machado da Silva, em artigo de 1967, denominou de *burguesia favelada* (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 245). Essa seria composta dos membros das Associações de Moradores, dos comerciantes (especialmente os donos de biroscas) e dos donos de relógios de luz (pessoas que obtinham permissão para comercialização de luz, normalmente aquelas que residiam mais próximas à entrada da favela, o que vigorou, desde 1948, até a década de 1960). Vários documentos legais e medidas administrativas voltadas às favelas, ao longo da década de 1960, no âmbito do Estado da Guanabara, tiveram esse caráter, sendo que Gonçalves (2006, p. 8-9) refere-se, especialmente, a três deles:

1. A edição do Decreto nº 1.668, de 1963, que realizou uma manobra jurídica sofisticada, ao estabelecer mecanismo de controle e taxação das atividades comerciais nas favelas, sem, no entanto, reconhecê-las como atividades legais, o que se deu através da instituição da outorga de licença administrativa, *a título precário*, o que, na técnica jurídica, define-se como um ato revogável, a qualquer momento, pela autoridade que o praticou, de maneira unilateral e sem

necessidade de justificativa.[13] Além disso, o decreto proibiu a venda de álcool, atingindo economicamente as biroscas, uma vez que esse era seu principal produto. Atingia-se, ainda, um importante espaço de encontro e fortalecimento das redes de relações sociais internas da favela. Apesar de Gonçalves (2006, p. 8), baseado em Stephen Conn, registrar que tal lei desempenhou um papel fundamentalmente ideológico, encontramos, no trabalho de Marcos Alvito (ALVITO, 2001, p. 106-107), a informação de que tal lei foi, efetivamente, cumprida em algumas favelas, nas quais colheu registros de incursões violentas da *Polícia de Vigilância*, existente na década de 1960. Atendendo ordens das Regiões Administrativas, esses policiais depredavam as biroscas, flagradas na venda de bebidas alcoólicas, e levavam presos os envolvidos. Essa repressão diminuiu somente após manifestações de birosqueiros, em frente à Câmara de Deputados, que assim obtiveram autorização para o comércio de bebidas, até às 18h.

2. A criação da Comissão Estadual de Energia (CEE), em 1963, que foi encarregada de organizar comissões locais de energia, que deveriam administrar, rigidamente, a comercialização de energia, em cada favela, pondo fim ao controle exercido por particulares, moradores da própria favela. Conforme o registro de Leeds & Leeds (1978, p. 228 e seguintes), essas comissões exerceram fortíssima influência política, no interior das favelas, chegando a rivalizar com as Associações de Moradores.

3. A edição dos Decretos 870/1967 e 3.330/1969, que regulamentou, de maneira severa, o funcionamento das Associações de Moradores, estabelecendo diversas condições para o seu funcionamento, permitindo o seu controle pela Secretaria de Serviços Sociais, órgão do governo da Guanabara. A secretaria

[13] Como diria Boaventura Santos (SANTOS, 1988a), o uso da categoria “precário”, para designar o ato administrativo, praticado em benefício do morador da favela, talvez represente, mais do que uma simples coincidência, a revelação dos débitos políticos e ideológicos de quem o instituiu.

> poderia anular, arbitrariamente, eleições para a diretoria das associações, exigir atestado de antecedentes (fornecido pela Secretaria de Segurança) dos membros da diretoria e impor juntas para administrá-las, além de controlar seus estatutos. Com base nesses atos, o objetivo das associações passaria a ser, dali por diante, a representação das favelas perante o Estado. Deveriam elas elaborar um cadastramento dos moradores para a municipalidade, bem como proibir toda nova construção das favelas, além de manter seus recursos pecuniários depositados em conta do Banco do Estado da Guanabara. Diante disso, conclui Gonçalves (2006, p. 9) que as associações foram convertidas em *“prolongamento do Estado dentro das favelas, retirando-lhes o caráter contestatório”*.

As Associações de Moradores de favelas são organismos que sofreram várias influências, sendo disputadas, não somente pelos próprios moradores da favela, mas, também, por diversos agentes externos a ela, como militantes partidários, Igreja (através da Fundação Leão XIII) e Estado (através da SERFHA). No caso do Estado, dentre as preocupações, que o levaram a incentivar a sua criação, figuravam evitar o crescimento das favelas (transformando as associações em fiscais), a manutenção da ordem interna e o controle político-eleitoral, tendo sido mais de 75 delas criadas, no início da década de 1960, pela SERFHA (Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas), sob a direção do sociólogo Artur Rios (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 243).

Conforme os depoimentos colhidos por Marcos Alvito entre lideranças das favelas de Acari, do período em apreço, *“havia claros limites impostos ‘de fora’ à vida política interna. A Fundação Leão XIII ‘orientava’ as Associações de Moradores e (...) o Presidente da Leão XIII comparecia a todas as assembléias e ‘esclarecia os moradores’, tendo ajudado a elaborar o estatuto da Associação”* (ALVITO, 2001, p. 155). Na percepção desse autor, em casos de conflitos entre os moradores de favelas, a fundação seria vista, pelas lideranças, como um poder que estava acima delas, uma espécie de tribunal de última instância, ao qual elas poderiam recorrer, caso a negociação entre eles próprios falhasse (Idem, p. 156).

Um episódio representativo desse contexto pode ser encontrado na obra de Boaventura Santos (in SANTOS, 1988b, 64-65), que, durante seu trabalho de

campo, realizado em 1970, na Favela do Jacarezinho, teve contatos frequentes com as assistentes sociais que trabalhavam na favela, àquela época, como integrantes do Centro Social da Fundação Leão XIII.[14] Boaventura recorda que, naquela altura, havia uma grande tensão entre a Associação de Moradores e o centro social, tensão essa que decorria da oposição da associação à legislação, posta em vigor, pouco tempo antes, que atribuía o controle da associação ao Estado, que o exercia por meio da Fundação Leão XIII. Algumas das assistentes sociais, *"totalmente insensíveis à violência dessa intrusão na autonomia da associação"*, tentaram servir-se da autoridade, que Boaventura tinha adquirido na favela, resultante do fato de ali ter estabelecido sua residência, a fim de *"influenciar o presidente da associação e 'levá-lo a mudar sua posição estúpida'"* (SANTOS, 1988b, 65), ao que Boaventura relata que recusou-se, esclarecendo que, como pesquisador, não poderia exercer tal tipo de interferência na relação dos moradores com o Estado. Ele acrescenta, mais adiante, que, fiel à sua aliança com as organizações comunitárias e contra o poder estatal tirânico, de então, transmitiu à associação tudo o que sabia, sobre a estratégia de controle social da fundação, e encorajou suas lideranças a resistir. Para além da reflexão sobre os aspectos metodológicos, envolvidos no caso, esse fato constitui relevante notícia de ação de regulação estatal, nas favelas, bem como das reações, que ela suscitou, entre os seus moradores. Os aludidos aspectos metodológicos concernem à inevitável ação modificadora do observador sobre o campo observado, e ao envolvimento do pesquisador com as demandas e lides de seus *pesquisados*, que devem ser percebidos, para a superação crítica do mito da neutralidade, mas, também, para se evitar uma apologia da parcialidade do pesquisador, o que serviria como desculpa para comportamentos tão inadequados, como aquele desejado pelas agentes da Fundação Leão XIII.

No entanto, a tentativa de cooptação, segundo alguns relatos, teria *"saído pela culatra"*, uma vez que associações criadas pelo Estado foram dele se distanciando, culminando na criação da FAFEG, em 1963, congregando mais de 70 associações de favela, a fim de resistir às remoções e lutar pela implementação de

---

[14] A Fundação Leão XIII, criada na década de 1940, pela Arquidiocese do Rio de Janeiro, para dar assistência material e espiritual aos moradores de favelas, deu-se num contexto em que essa desejava aumentar sua penetração junto à população pobre, a fim de conter a presença de comunistas e outros grupos de esquerda. Atuou em sentido contrário ao Código de Obras de 1937, procurando promover a implantação de serviços básicos de luz, esgoto e água (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 245). Diante das tensões com o Estado, já havia sido incorporada ao governo do Estado da Guanabara, em 1962, como uma das principais responsáveis pela execução das políticas do estado para as favelas.

serviços públicos (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 244). Em um aspecto, pelo menos, registra-se o êxito da política para as Associações de Moradores de favela, desse período: a Secretaria de Serviços Públicos, do Estado da Guanabara, reconhecia apenas a existência de uma associação para cada favela. Com efeito, verifica-se que isso é seguido em todas as favelas, somente não se verificando, hoje, naquelas de grande contingente populacional, como é o caso da Rocinha e da Maré, que vários consideram um conglomerado de favelas. Mesmo no caso da Rocinha, esse fato é objeto de censura, por parte de uma liderança, entrevistada pelo CPDOC, da FGV, que considera: *"o papel da associação é o de defender o direito de todos os moradores do local. Então, para mim, é um absurdo uma única comunidade ter três associações de moradores"* (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 244). Com isso, podemos afirmar que as políticas públicas, nesse período, contribuíram para que se firmasse, na organização política dos moradores de favelas, um princípio *monista* e de *unicidade*, de maneira análoga ao que foi imposto, pelo Estado, às organizações sindicais e de maneira análoga, também, ao próprio poder do Estado, que desejava se reproduzir nas favelas, por meio das Associações de Moradores.

3.6 Da remoção à urbanização: um primeiro esboço de transição

O modelo de política, relatado nas seções anteriores, marcado pelo controle autoritário das favelas, começa a se modificar, ao longo do processo de abertura política e redemocratização, que pode ser situado, basicamente, entre a segunda metade da década de 1970 e a década de 1980. O "fim" da política de remoção, enquanto política de massa e enquanto modelo ou eixo da política estatal, para as favelas da Cidade do Rio de Janeiro, é demarcado, por Gonçalves (2008, p. 2008), pelo episódio do fracasso da tentativa de remover a Favela do Vidigal, em 1977.[15] Nesse ano, a prefeitura alegou a necessidade da remoção, em função do perigo iminente de desabamento das casas, discurso que escondia interesse de concessão da área para edificação de um hotel de luxo, e que foi refutado pelo juiz a quem foi distribuída a ação judicial, então movida:

[15] De modo aproximado, Pandolfi & Grynszpan (2002, p. 245) sustentam que essa política teve seu ápice, entre 1968 e 1975, *"quando mais de sessenta favelas foram destruídas e cerca de cem mil moradores removidos"*.

> *causa espécie a súbita preocupação da municipalidade com a integridade física e a segurança dos requerentes, preocupação tanto mais estranhável quando, existindo a favela no local há mais de vinte anos, coincide com a também repentina valorização imobiliária da região, preferida das redes internacionais de hotéis de luxo e similares.* (Jornal O Globo de 10/01/1978 *apud* GONÇALVES, 2008, p. 142)

Os moradores da Favela do Vidigal conseguiram impedir essa remoção, apoiados pela Igreja Católica – especialmente a Pastoral de Favelas –, por juristas renomados – o escritório de advocacia de Sobral Pinto, no qual atuava o jovem advogado Bento Rubião –, por alguns parlamentares, realizando frequentes denúncias à imprensa. O “caso” do Vidigal tornou-se paradigmático, dentre outros motivos, por ter sido um dos mais expressivos êxitos, dos movimentos de favelas, contra as políticas de remoção e por ter sido um caso, talvez o primeiro na história da Cidade do Rio de Janeiro, em que esse resultado foi obtido pela via judicial. Muito embora seja certo que o Poder Judiciário tenha sido um dos múltiplos canais em que este litígio se desenvolveu, esse caso, talvez, constitua um dos mais relevantes indicadores do crescente processo de juridificação dos interesses dos moradores de favelas, que se aprofundou, ao longo do processo de redemocratização. No entanto, conforme as pesquisas realizadas por Eduardo Carvalho (CARVALHO, 1991) e Joaquim Falcão (FALCÃO, 1984), esse processo de juridificação apresentava – e, talvez, ainda apresente – sensíveis limitações. Uma delas consistiria na dinâmica que Carvalho denominou de *não-decisão*, na qual, diante das inúmeras forças que se entrecruzam, no conflito, nem autor e nem réu impulsionam o processo judicial, bem como o juiz, a seu turno, também não tem interesse em que isso ocorra, dadas as complexidades envolvidas, numa eventual sentença. Assim, algumas das vitórias conquistadas nos tribunais, pelos moradores de favelas, davam-se não por uma decisão judicial, que reconhecesse seus direitos, mas, sim, pela ausência de qualquer decisão, deslocando-se o equacionamento do conflito para instâncias extrajudiciais (CARVALHO, 1991, p. 34, 65 e 105).

Nesse contexto, em que se evidencia o fracasso da política de remoção, e em que os movimentos associativos, em favelas, voltam a ganhar força, constitui-se uma conjuntura favorável à emergência de políticas com outra tônica para a regulação das favelas (e para a própria política urbana, de maneira mais ampla), o que se materializou na proposta de urbanização e de regularização, realizadas, preferencialmente, no próprio local em que o assentamento se constituiu, isto é, sem

a realização de remoções, que integrariam a proposta mais ampla da chamada *reforma urbana*. Trata-se, pois, de um novo modelo de controle, no qual se trabalha centralmente com a idéia de modificar o *status* jurídico das favelas, trazendo-as para dentro do ordenamento estatal. As favelas começam a transitar de *"chagas urbanas a vitrine de políticas sociais"*, o que Gonçalves interpreta como decorrência do fato de que *"a massa de favelados passou a representar importante capital eleitoral"* (GONÇALVES, 2006, p. 12).

Com efeito, parece-nos que o fato de o Estado passar a **reconhecer** – categoria emblemática da mudança para a qual sinalizamos – as situações jurídicas formadas nas favelas, em que pesem as inúmeras contradições, que não deixam de estar presentes nessa guinada política e jurídica, constitui um novo momento na história das favelas, que traz consigo a proposta de um novo arranjo entre as várias juridicidades, em articulação. Até a emergência das políticas de urbanização e de regularização *in loco* (isto é, sem a realização de remoção ou reassentamento, ou ao menos não tendo essas medidas como tônica da intervenção do Estado), as favelas foram sempre mantidas no *status* de "realidade provisória", subsistindo graças à política de tolerância precária, já mencionada.

Nesse contexto de transição, Gonçalves (2006, p. 12-13) relata a ocorrência de um fato significativo: em 1979, o governo federal, numa tentativa de reaproximar-se das massas populares urbanas, abandona a política de remoção e propõe o *Projeto Rio*, um grande projeto de urbanização dos núcleos que compunham a *Favela da Maré*, no qual se previa a erradicação das palafitas. Esse projeto integrava o *Programa de Erradicação da Sub-habitação* (PROMORAR), um dos programas instituídos pelo BNH, na segunda metade da década de 1970, já no contexto de abandono da política de remoção. O surgimento de tal programa reflete a mudança de orientação das instituições multilaterais – como o Banco Mundial e o BID –, por força dos resultados da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação, realizada em Vancouver, em 1976 (CARVALHO, 2007, p. 227-228). O instrumento jurídico, buscado para *"minimizar as dificuldades jurídicas e os diferentes custos que a individualização dos lotes provocaria, tornando-se, assim, mais simples a concessão de títulos de propriedade definitivos"* (GONÇALVES, 2006, p. 13), foi o do *condomínio horizontal*, uma solução inspirada na Lei 4.591, de 1964, que era voltada ao padrão de habitação urbana das classes médias. Assim, cada quadra equivaleria a um condomínio, no qual os favelados se manteriam

titulares de suas respectivas unidades, porém, quanto à propriedade do solo, diferentemente dos loteamentos, eles deteriam uma fração ideal (ou quota parte) sobre ele, assim como ocorre com relação aos titulares de apartamentos em edificações. A experiência do Projeto Rio serviu para demonstrar algumas das dificuldades da regularização fundiária, em favelas, dentre elas, a proteção extrema da propriedade privada, as exigências dos cartórios de registro imobiliário e a ausência de instrumentos jurídicos adequados.

Em 1982, ocorre a vitória de Leonel Brizola, na primeira eleição direta para o governo do novo Estado do Rio de Janeiro, que emerge da fusão com o extinto Estado da Guanabara, que existiu por breves 15 anos (1960-1975). A campanha de Brizola, um político oriundo do trabalhismo e de relações políticas e familiares com o ex-Presidente João Goulart, foi marcada por forte busca de lastro popular, especialmente junto aos favelados, que se desdobrou na reorientação da estrutura institucional do Estado, a fim de atender às reivindicações desses. Nesse contexto, o Estado passa a investir na consolidação das favelas, abandonando a idéia de remoção. Muitas favelas *"passaram a ter definitivamente acesso a certos serviços coletivos, tais como água, esgoto e eletricidade, aos quais, até então, eram oficialmente privados",* destacando-se o papel da Light, então recentemente estatizada pelo governo federal (GONÇALVES, 2006, p. 13). Para além da *política urbana*, em sentido estrito, a gestão de Brizola foi a primeira a tentar estabelecer um padrão de relação das forças policiais com os moradores de favelas, pautado pelo respeito aos direitos civis desses. Esse constitui um elemento sensível, no quadro mais amplo da relação com o Estado, e que contrasta não somente com o período anterior, como com o contemporâneo, marcado pelo fenômeno que, na esteira dos trabalhos de Loïc Wacquant, vem sendo definido como *criminalização da pobreza*.

Por outro lado, no entanto, ao longo dos governos trabalhistas, na Cidade e Estado do Rio de Janeiro, as Associações de Moradores de favelas, apesar de se converterem em interlocutores frequentes, dispensando, mesmo, a intermediação de parlamentares, dado que passaram a dispor de relações diretas com a máquina administrativa, *"tornaram-se definitivamente um prolongamento dos poderes públicos, exercendo funções que de fato cabiam ao Estado"* (GONÇALVES, 2006, p. 14). Dentre elas, pode-se mencionar a contratação de mão de obra para a

realização de obras do *Programa de Favelas da CEDAE* (PROFACE),[16] a distribuição de correspondências, a organização do sistema telefônico, operação da rádio comunitária, a administração do serviço de água, o controle das construções e da transmissão da propriedade imobiliária, a manutenção dos aterros sanitários e o controle do comércio interno, várias delas realizadas em convênio com o Estado. Para o morador de favela, a participação na associação passa a significar a possibilidade de obter um emprego público ou em algum dos convênios, gerenciados por essa instituição.

> *As associações começam a se focalizar mais na administração dos recursos e serviços internos do que na representação dos interesses dos favelados. Este processo de burocratização tornou as associações de moradores parceiros e, de certa forma, cúmplices da política dominante. (...) tornaram-se mini-prefeituras, sem nenhuma característica reivindicatória.* (GONÇALVES, 2006, p. 14)[17]

No tocante à regularização fundiária, na gestão de Brizola é executado o primeiro grande projeto, nesse sentido, intitulado *Cada família um lote*, que tinha por meta formalizar a propriedade de 400.000 imóveis, em favelas de todo o Estado do Rio de Janeiro, assumindo, como política de titulação, a outorga de direito de propriedade individual e pleno, isto é, sem impor qualquer espécie de restrição para o seu titular, que teria plena disponibilidade sobre sua propriedade. Esse programa visava, ainda, urbanizar as favelas em etapas, até que se transformassem em bairros populares. Os resultados atingidos foram muito aquém do esperado, tendo sido outorgados, apenas, 13.600 títulos, nas 15 favelas beneficiadas pelo programa, todas na Cidade do Rio de Janeiro (COMPANS, 2003, p. 46).

---

[16] Esse programa, uma iniciativa pioneira, no campo do saneamento básico, em comunidades de baixa renda, foi desenvolvido pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, entre 1983 e 1986, na primeira gestão de Leonel Brizola, tendo dotado as favelas de sistemas de águas e esgotos, integrados à rede dos respectivos bairros (BURGOS, 2004, p. 41). De 1987 a 1990, foi denominado SANEAR, mantendo as mesmas características do PROFACE, voltando à denominação original, no período de 1991 a 1994, no segundo mandato de Leonel Brizola. O programa planejava o atendimento a todas as favelas do estado, tendo atendido, efetivamente, 216 favelas, até 1994. Tinha como estratégias incorporar a participação da comunidade ao processo de intervenção, respeitar as características físico-territoriais e culturais encontradas, aproveitar os sistemas de saneamento existentes, além de visar a otimização dos investimentos, através da integração de outros órgãos públicos, envolvidos no processo. A CEDAE absorvia a operação e manutenção dos sistemas de bombeamento de água, existentes nas favelas, através de convênios firmados entre a companhia e as representações comunitárias locais, nos quais se comprometia a reembolsar a conta de energia emitida, pela concessionária de energia elétrica, em nome da Associação de Moradores, além do salário e encargos pagos ao morador encarregado da operação e manutenção do sistema interno, dentre outros itens. À associação, além de transferir à CEDAE os direitos sobre o respectivo sistema interno de abastecimento de água, cabia suprir a mão de obra necessária, fornecer o cadastramento dos moradores e pagar pelo abastecimento de água, através de contas emitidas por domicílio, calculadas pelo valor da tarifa mínima, correspondente ao consumo de 15 m3/domicílio/mês, reduzido para 6 m3 em 1999, no governo de Anthony Garotinho (VERDE & LIMA, 2000, p. 4-7).

[17] Trata-se de um processo, que tivemos ocasião de verificar, em pesquisa documental, realizada nos jornais comunitários da Favela Santa Marta, veiculados entre 1977 e 1993 (MAGALHÃES, 1994).

O instrumento jurídico primordial do *Cada família um lote* era a desapropriação, o que fez com que o programa se defrontasse com os problemas do alto custo das indenizações e do demorado processo administrativo e judicial, para realizá-las e obter a imissão na posse dos imóveis. Outro dos problemas enfrentados por esse programa recaiu no tratamento aos inúmeros imóveis alugados, existentes nas favelas. Gonçalves (2006, p. 14) transcreve uma carta dirigida, em 1984, pela Associação de Moradores do Jacarezinho[18] à Secretaria Estadual de Habitação, na qual aquela se manifesta totalmente contrária à especulação imobiliária na favela, pleiteando que o governo facilitasse a compra da casa em que moravam, por parte dos inquilinos (ou que, no mínimo, assegurasse a não majoração dos aluguéis, após a titulação), uma vez que a formalização da propriedade em nome dos locadores, que possuíam inúmeros imóveis na favela e não mais residiam nela, seria algo contraditório com o projeto do governo.[19] Conforme Gonçalves (2006, p. 14-15), diante dos impasses, o governo estadual optou pela solução da tolerância diante das propriedades não formalizadas, o que acabou agradando aos vários interesses envolvidos, numa solução conciliadora e conservadora do *status quo* existente nas favelas:

- o dos *locadores*, de não passarem a arcar com tributos sobre os aluguéis;
- o dos *locatários*, de não sofrerem revisão dos aluguéis, com os quais devem arcar;
- o dos *latifundiários* e da *burguesia favelada*, de não perderem os seus imóveis ou verem questionado, pelo Estado, o processo de concentração da propriedade da terra, em curso nas favelas, ou a sua utilização especulativa, em meio a inúmeros moradores que não possuem garantia da posse sequer da casa em que moram, apesar da intervenção do Estado no local.[20] Na avaliação de

[18] A mesma, junto a qual Boaventura Santos realizou sua pesquisa, em 1970.

[19] Um dos indicadores do grau de perda do conteúdo reivindicatório, por parte das Associações de Moradores, residiria no seguinte fato, que verificamos em nossa pesquisa empírica: no caso que estudamos, a Prefeitura do Rio de Janeiro adotou a diretriz de realizar o cadastramento, para fins de regularização urbanística e fundiária, sempre em nome dos titulares dos imóveis e, jamais, em nome dos locatários. A despeito disso, não se verificou qualquer contestação, por parte da Associação de Moradores, que até hoje pouco interfere em relações locatícias, ou mesmo dos próprios locatários. Esses, no máximo e em alguns casos, tentaram cadastrar-se como proprietários, valendo-se de uma eventual desatenção do efetivo dono a esse processo.

[20] Segundo dados do jornal O Globo (de 31/10/1999), citados por Gonçalves (2006, p. 19), *"apenas oito famílias têm mais de 500 imóveis – entre lojas, casas, apartamentos e quartos de aluguel – em quatro das principais favelas do Rio : Rocinha, Rio das Pedras, Vidigal e Jacarezinho"*.

> Gonçalves (2008, p. 146), a regularização fundiária não é uma prioridade para esse grupo, pois impõe limites às suas atividades, podendo suscitar questionamentos ao seu *status* de proprietário. Os dados de nossa pesquisa empírica apontaram para a existência de interesse dos grandes proprietários na obtenção da titulação, como estratégia de consolidação de sua propriedade e de sua utilização, como mecanismo de acesso ao crédito.

Nas décadas de 1980 e 1990, o contexto econômico recessivo e inflacionário, além dos reflexos da reestruturação produtiva em escala internacional conduziram a um aumento da pobreza e à precariedade dos vínculos empregatícios, inaugurando fluxos migratórios, de segmentos da classe média empobrecida, em direção à favela, o que veio a reforçar o seu adensamento e a verticalização em diversas áreas da cidade, fazendo surgir a necessidade de controle dos processos de *gentrificação,* em geral acentuados, quando da intervenção do Estado nas favelas. A partir de então, uma das questões centrais, nas intervenções estatais, passa a ser a de como valorizá-los, sem que a mais-valia imobiliária e social, resultante da intervenção estatal, seja apropriada pela população mais abastada ou por promotores imobiliários, evitando-se a remoção da população mais pobre, pela via das forças de mercado (GONÇALVES, 2006, p. 10-11).

Esses, pois, são alguns dos desafios que deverão ser enfrentados nas políticas para as favelas, no final do século XX, ao lado de outros, como o da já mencionada emergência do tráfico de drogas, como um agente armado que se aloca nas favelas. Segundo Rafael Gonçalves (GONÇALVES, 2006, p. 18), esse fato teria aumentado *“a sensação de territorialização destes espaços”*, convertendo os narcotraficantes em *“referência interna de poder”,* e muitas Associações de Moradores tornaram-se *“não mais interlocutores da população com o Estado, mas sim deste com o narcotráfico”.*

.

3.7 A regulação das favelas na antessala do Estado de Direito e a questão dos instrumentos de formalização da propriedade

No primeiro momento do processo de redemocratização, que demarcamos até o advento da Constituição de 1988, por força da herança da política de remoção, bem como do próprio período autoritário, não são muitos os mecanismos jurídicos,

efetivamente testados e reconhecidamente eficazes, para uma intervenção em favelas, com propósito de sua consolidação. Assim, a incorporação legal das favelas ocorre, a princípio, de maneira indireta, mediante o aprofundamento da dotação de serviços públicos, o que de alguma forma já se iniciara nas conjunturas anteriores: *"a instalação de serviços coletivos nas favelas e o abandono progressivo da política de remoção, a partir dos anos 1980, significou um reconhecimento tácito das favelas pelos poderes públicos"* (GONÇALVES, 2006, p. 10). À medida que se fortalece a diretriz da urbanização e regularização, a política para favelas começa a se defrontar com as estruturas jurídicas e administrativas anteriores que, colocando as favelas em situação de ilegalidade, dificultavam os investimentos públicos, não estando aptas a dar conta (sem sensíveis transformações) das exigências da política emergente, bem como servindo de subterfúgio formal para a sua não realização. Isso exigiu que fossem editados diplomas normativos que dessem base legal à urbanização, permitindo a instalação de serviços públicos e equipamentos coletivos, nas favelas. Gonçalves (2008, p. 143) destaca os seguintes, no caso da Cidade do Rio de Janeiro:

- Lei Municipal 330/1982 – autoriza a prefeitura a construir praças em favelas;
- Lei Municipal 380/1982 – estabelece convênio com a Light, para iluminação das praças e vias públicas;
- Decretos Estaduais 7296 e 7297, de 1984 – estabelecem convênio com a CEDAE, para a regularização de ligações de esgotos e água.

Esse autor observa que tal legislação não tocava diretamente no problema do acesso ao solo urbano, não dispondo instrumentos de regularização fundiária, porém *"se inseriam dentro do movimento de reconhecimento progressivo, por parte dos poderes públicos, das favelas como parte integrante da cidade, revelando a lenta e substancial mudança do foco das políticas públicas em relação às favelas"* (GONÇALVES, 2006, p. 11). Até esse momento, os instrumentos jurídicos que poderiam ser aplicados, em políticas de regularização fundiária, muito embora não fossem os mais adequados às especificidades da questão urbana, eram menos reduzidos do que se poderia imaginar, à primeira vista, podendo-se enumerar os seguintes, utilizados nas experiências pioneiras:

I. as clássicas modalidades de usucapião – ordinária e extraordinária –, que figuravam no Código Civil, de 1916, que, não obstante

pertencentes a um momento histórico totalmente diverso, foram utilizadas nas experiências de regularização, conduzidas pela Pastoral de Favelas, pela Fundação Bento Rubião, pela Defensoria Pública e pelo Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ);

II. a frágil figura da inscrição como ocupante, para o caso da regularização em imóveis da União, emitida pela Delegacia do Patrimônio da União, com base no Decreto-lei 9.760, de 1946. Esse instrumento não cria direito real, nem previne o ocupante de sofrer a retomada do imóvel pela União, assegurando a posse justa (enquanto aceita pela União), a indenização por benfeitorias, em caso de retomada do imóvel, e a preferência para a obtenção de aforamento.[21]

III. O aforamento, uma figura de origem pré-moderna, mas que se revela adequada à titulação, na medida em que garante efetiva estabilidade à posse do foreiro, bem como possui o ônus do *laudêmio*, que desestimula as transferências de propriedade, tendo como ressalva o fato de que sua concessão constitui ato discricionário dos entes públicos;

IV. a figura da desapropriação por interesse social, criada e regulada pela Lei Federal nº 4.132, de 1962, promulgada durante a administração de João Goulart, que apresentava a desvantagem de submeter-se à prévia e justa indenização em dinheiro, implicando pesados ônus pecuniários para a administração pública;

V. a instituição da *concessão do direito real de uso*, criada em 1967, pelo Decreto-Lei nº 271, que foi adotada em diversos programas de regularização fundiária, como no caso de Recife, nem sempre bem aceita pela população, tendo em vista as formas de controle da propriedade, que podem ser estabelecidas pelo Estado;

VI. as figuras das *Zonas Habitacionais de Interesse Social* (ZHIS) e das *Zonas de Urbanização Específica*, trazidas pela então recente lei federal disciplinadora do parcelamento do solo urbano (Lei 6.766, de

---

[21] Também chamado de *enfiteuse*, ou de *emprazamento*.

1979, art. 2º, § 6º, e art. 3º), que inspiraram decisivamente os programas de regularização fundiária pioneiros no país, revelando-se os instrumentos mais adequados à política para favelas, que então emergia;

VII. os instrumentos legais de natureza contratual (locação, comodato, doação, compra e venda), como modo de solução "consensual" de litígios fundiários, que, em geral, implicavam dispêndio de recursos, pelos possuidores, dos quais somente lançavam mão, em situações em que contavam com apoios externos. Foi o que ocorreu, em 1979, no conflito que envolveu os moradores do Morro dos Cabritos com uma empresa construtora, que detinha a propriedade dos imóveis que aqueles possuíam. Após muitas ações judiciais, a construtora concordou em vender os imóveis, de maneira financiada, tendo os moradores contado com o apoio da Cruzada São Sebastião, como fiadora, e com a assessoria jurídica da Pastoral de Favelas,[22] ao longo de todo o litígio. O resultado da compra foi a formação de um *condomínio horizontal* entre os moradores. (COMPANS, 2003, p. 45)

Embora os instrumentos elencados acima tivessem possibilitado o surgimento dos programas de regularização fundiária, a sua insuficiência era afirmada por todos, ocorrendo, desde a década de 1970, estudos técnicos, no sentido de conceber novas modalidades deles, capazes de conferir maior eficiência aos referidos programas. Um dos primeiros produtos de tais esforços traduziu-se no Projeto de Lei 775, de 1983, de autoria do Poder Executivo, que representou a primeira tentativa de se estabelecer uma lei nacional e geral de Direito Urbanístico.[23] No entanto, esse projeto apresentava a grave lacuna de não prever instrumentos de regularização fundiária. Esse projeto jamais foi votado pelo Congresso Nacional, em vista das críticas e resistências oferecidas pela classe empresarial, bem como pela controvérsia que foi suscitada, entre os juristas, quanto à sua constitucionalidade (LIRA, 1991, p. 49-52).

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, observou-se o recrudescimento de inúmeros casos de conflitos fundiários, envolvendo favelas, levados ao Judiciário por

---

[22] Ambas são instituições criadas e mantidas pela Arquidiocese do Rio de Janeiro.

[23] Também é muito citada a Exposição de Motivos nº 12, de 09/03/1983, que acompanhou o referido projeto, como uma referência no sentido de uma concepção do direito de propriedade, sujeito a uma função social.

meio de ações possessórias, movidas por proprietários de imóveis em morros cariocas, contra centenas ou às vezes milhares de moradores, que os haviam invadido, no lento e constante processo de favelização. Esse cenário levou Machado da Silva a afirmar que a prática da remoção estava assumindo novos contornos: ao invés de remoções em massa, promovidas por órgãos administrativos, passam a ocorrer remoções tópicas, promovidas por particulares, valendo-se dos mecanismos judiciais (SILVA & FIGUEIREDO, 1981, p. 13). Tais conflitos vão patenteando a percepção de que urgia a modificação da legislação em vigor, a fim de que se pudessem enfrentar, de maneira responsiva, os problemas suscitados pela expansão das favelas, vencendo-se a já citada dinâmica da não decisão judicial, verificada nas pesquisas sobre conflitos fundiários, ocorridos nas grandes cidades brasileiras, nas referidas décadas – tais como aquelas de Eduardo Carvalho (CARVALHO, 1991), sobre o Rio de Janeiro, e de Joaquim Falcão (FALCÃO, 1984), sobre o Recife.[24] Apesar das limitações reais do *arsenal* jurídico, então existente, deve-se lembrar, por outro lado, que, nesse período, observou-se escasso aproveitamento judicial do princípio da função social da propriedade, objeto de constante amadurecimento, na legislação e na teoria jurídica brasileiras, desde a década de 1930, que, potencialmente, seria uma fonte fértil de teses renovadoras da concepção de propriedade, com base nas quais se poderiam construir respostas jurídicas eficazes a, ao menos, uma parte dos problemas enfrentados pelos moradores das favelas, tal como tem se observado, na última década, com o princípio da função social dos contratos. Diante da limitação das respostas jurídicas, somente pode vislumbrar-se a superação da crise, que havia se constituído com a consolidação das favelas e com o ocaso da política de remoção, com a Assembléia Nacional Constituinte, de 1986-1988.

[24] Apesar das críticas ao ordenamento legal se dirigirem, quase sempre, ao Código Civil, de 1916, há que se acrescentar que então vigorava um Código de Processo Civil que, apesar de recente – tendo sido promulgado em 1973 –, foi elaborado sob a vigência do AI-5, bem como nele são marcadas as notas do individualismo (entendido como pouca atenção às demandas coletivas) e do patrimonialismo (entendido como privilégio dos interesses patrimoniais, sobre aqueles relativos à proteção da pessoa), não se mostrando afeto à perspectiva do *acesso à Justiça*, que domina a reflexão sobre o processo civil contemporâneo, desde a década de 1970 (CAPPELLETTI & GARTH, 1988), problema que tem motivado as suas constantes reformas, ao longo das duas últimas décadas.

3.8 As transformações no *status* jurídico das favelas, sob a ordem constitucional brasileira pós-1988

Com a Constituição da República de 1988, o panorama jurídico brasileiro se altera sensivelmente. Consolida-se o princípio da função social, cujos contornos são estabelecidos, com mais precisão, no capítulo referente à Política Urbana. Nesse capítulo constitucional, fica estabelecido que a política urbana tem por fim *"ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes"* (art. 182, *caput*). A Constituição estabelece, ela própria, alguns instrumentos da política urbana, dentre eles, a usucapião urbana e a desapropriação urbanística, instrumentos aplicáveis à regularização fundiária, remetendo a criação de outros à futura lei federal de desenvolvimento urbano, que, a partir de então, passa a ser de elaboração obrigatória, assim como os planos diretores, na esfera municipal. Os municípios adquirem *status* de entes federativos, sendo reforçados em suas atribuições e na repartição das receitas tributárias, no qual se destaca o ordenamento territorial e o condicionamento do seu planejamento ao princípio da participação popular. Com base nesse quadro, Gonçalves (2006, p. 16) afirma que:

> *o sistema jurídico oriundo da Constituição retirou toda alusão generalizante da ilegalidade das favelas, proibiu toda política de remoção e determinou a transformação das favelas em bairros para integrá-las ao resto da cidade. (...) Não existe mais uma condenação formal, expressa e generalizante das favelas, (...) se proíbe uma política habitacional pautada na remoção, como foi o caso nos anos 1960 e 1970"*, muito embora *"ainda existam remoções esporádicas e em casos específicos como é o caso da recente remoção da Favela da Vila Alice (O Globo, 25.03.2006).*

Com efeito, é na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 1989, e na Lei Orgânica do Município, de 1990, que encontramos diversas disposições que efetivamente confirmar e explicitam, em normas objetivas, aquilo que é acima colocado por Gonçalves. À luz da nova ordem jurídica, que é instaurada por esses diplomas legais de mais alto grau na hierarquia normativa, pode-se afirmar seguramente que, a partir de 1990, do ponto de vista do ordenamento estatal, não mais subsistem fundamentos jurídicos para uma política para favelas, como aquela que, historicamente, constituiu-se no Brasil, que procuramos delinear, ao longo do presente capítulo. Passa a atribuir-se uma série de direitos e garantias aos moradores de favelas, a serem reconhecidos e efetivados, através das políticas urbanas e das ações do Estado nas favelas, de maneira geral, o que significou o

aprofundamento do processo de juridificação dos interesses dos moradores de favelas.

Nesse sentido, assim dispõe o art. 234, da Constituição Estadual:

No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes;

Fica claro, por esse dispositivo, que a remoção de favelas e de outros assentamentos de baixa renda passa a constituir medida excepcional, dirigida apenas aos casos de risco, sendo estabelecida, como regra da política pública, a urbanização e regularização, incluída aí a titulação, como elemento inseparável das demais. O inciso III, desse mesmo artigo, garante aos moradores das favelas a participação ativa de suas entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos, que lhes sejam concernentes. Já o inciso IV traz uma disposição relativa aos instrumentos de regularização, assegurando criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, ambiental, dentre outras, conforme o interesse público. O art. 239 incumbe ao Estado e aos Municípios fluminenses promover e executar programas de construção de moradias populares, e garantir condições habitacionais e de infra-estrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte. Para tanto, a Constituição Estadual obriga os entes políticos a estimularem a criação de cooperativas de moradores, destinadas à construção da casa própria, bem como auxiliarem o esforço, das populações de baixa renda, na edificação de suas habitações, conforme estabelece o seu art. 240.

Na esteira da Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro repete as disposições, acima contidas, bem como adiciona algumas outras. No tocante à remoção de favelas, além de reiterar que essa somente se admite, nos casos em que *“as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes”*, uma vez que a política para favelas deve ser a de urbanização, regularização e titulação, ela estabelece (no art. 429, inciso VI, alíneas “a” a “c”) procedimentos a serem observados, para a hipótese de execução de remoção:

a) laudo técnico do órgão responsável;

b)participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções;

c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento;

Infere-se, desses dispositivos, que a remoção, além de medida excepcional, somente é admitida quando tecnicamente justificada, bem como não pode ser realizada, de maneira pura e simples, mas, necessariamente, acompanhada do reassentamento dos moradores da favela removida, cabendo a quem a realiza obter os recursos para tanto, bem como deve ser realizada mediante processo de negociação de suas condições, com os atingidos por essa medida.

Por outro lado, contrariamente à legislação anterior, que colocava inúmeros obstáculos jurídicos para o investimento público nas favelas, na Lei Orgânica comparece o seguinte dispositivo (art. 439, Parágrafo Único):

A prestação de serviços públicos à comunidade de baixa renda independerá do reconhecimento de logradouros e da regularização urbanística ou registrária das áreas e de suas construções.

Ao dispor normas sobre a realização de edificações, a Lei Orgânica isenta de sua aplicação as áreas de regularização fundiária, que disporão de legislação específica (art. 443). O Plano Diretor desenvolve esse princípio, prevendo normas urbanísticas, órgãos e formas de fiscalização específicas, em todas as áreas declaradas como de especial interesse social (AEIS), que devem contar com a *"cooperação da comunidade"* (art. 104 do Plano Diretor). Essas normas especiais, para a fiscalização urbanística em AEIS, vieram a ser fixadas por meio de ato do Secretário Municipal de Urbanismo – a Resolução SMU nº 551, de 20/08/2004.

Por fim, cabe mencionar o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, estabelecido com a Lei Complementar nº 16, de 04/06/1992,[25] que também compõe um dos marcos jurídicos fundamentais da regulação das favelas, no contexto da redemocratização. Foi a própria Constituição da República, de 1988, que instituiu a obrigatoriedade de sua elaboração, o que, no caso carioca, foi atendido com razoável prontidão, fruto de grande mobilização dos poderes

[25] Apesar de o art. 2º, da citada lei, ter previsto a sua execução durante dez anos, ainda não houve a edição de um novo Plano Diretor para a cidade, por inúmeros e complexos problemas que não cabe dissecar, na presente tese. A Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, consultada em caráter oficial, manifestou-se no sentido de que a lei do Plano Diretor, de 1992, continua em vigor, até que outra venha a revogá-la, expressa ou tacitamente, entendimento que vem sendo adotado pela Prefeitura da Cidade.

municipais e de diversos movimentos e organizações da sociedade civil. Assim como a Constituição Estadual e a Lei Orgânica, o Plano Diretor reitera (em seu art. 44,III) a aplicação do princípio da não remoção das favelas, como uma das orientações da disciplina do uso e ocupação do solo, acrescentando ainda o princípio da *"inserção das favelas e loteamentos irregulares no planejamento da Cidade com vista à sua transformação em bairros ou integração com os bairros em que se situam"* (art. 44, IV). A diretriz da *"integração da favela do bairro e ao aglomerado de favelas onde está situada"* também comparece, no art. 152, inciso I, compondo o conjunto de dispositivos, que elegem a integração como uma diretriz da política para favelas. Tais dispositivos podem ser completados com o art. 149, que dispõe a respeito da integração das favelas, no planejamento da cidade:

> *Art. 149 - As favelas integrarão o processo de planejamento da Cidade, constando nos mapas, cadastros, planos, projetos e legislação relativos ao controle do uso e ocupação do solo, e da programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nelas instalados.*

A fim de materializar esses princípios e diretrizes, o plano dedica todo um detalhado capítulo à Política Habitacional (arts. 138 a 167), que tem por objetivos *"assegurar o direito social de moradia e reduzir o déficit habitacional"* (art. 138, *caput*). Nesse capítulo, destacam-se as seções relativas às Áreas de Especial Interesse Social (arts. 141 a 145) e ao Programa de Urbanização e Regularização de Favelas (arts. 147 a 155). É de se notar que a urbanização, a regularização fundiária e a regularização urbanística aparecem, a todo momento, no plano, compondo um conjunto inseparável de medidas, encontrando-se dispositivo que prevê a *"implantação progressiva e gradual da infra-estrutura, com a definição das obras a serem executadas em cada etapa, de modo a manter a complementariedade entre elas e os procedimentos de regularização urbanística a serem adotados"* (art. 152, III). Reforçando a idéia da unidade jurídica dessas medidas, o plano estabelece que as intervenções deverão garantir a permanência dos moradores na favela beneficiada *"pela imposição de restrições ao uso e ocupação do solo e de outros instrumentos adequados"* (art. 150).

Os princípios e diretrizes, acima aludidos, viram-se reforçados, no ano de 2001, quando, finalmente, ocorre a edição do Estatuto da Cidade, uma lei federal que também contribuiu para definir as políticas para favelas, como políticas visando

a sua consolidação, qualificação e dotação de infraestruturas, bem como o estabelecimento de uma regulação própria, em decorrência dessas intervenções. Tal é o que se observa nas diretrizes gerais, fixadas para a política urbana, em caráter nacional, no art. 2º, inciso XIV:

> *regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (...).*

Outra dimensão importante da política para favelas, preconizada no Plano Diretor, consiste na diretriz de *“preservação da tipicidade da ocupação local”* (prevista no art. 152, II), a ser observada na elaboração de projetos urbanísticos, que devem, necessariamente, preceder e orientar todas as intervenções em favelas.

Porém, se em determinados momentos o Plano Diretor reitera o já disposto, nos diplomas normativos, que citamos anteriormente, em outros, ele inova em relação a eles, ampliando as disposições neles contidas. É o que percebemos, no caso das hipóteses em que o plano admite a remoção de favelas. Enquanto a Lei Orgânica, como vimos, abre uma única exceção, no plano acrescentam-se novas hipóteses. Assim, encontramos no art. 44, inciso III, a regra de que estarão sujeitas à remoção as áreas de favelas ou residências que ocupem:

> *I - áreas de risco;*
>
> *II - faixas marginais de proteção de águas superficiais;*
>
> *III - faixa de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão;*
>
> *IV - faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais;*
>
> *V - áreas de especial interesse ambiental ou unidades de conservação ambiental;*
>
> *VI - vãos e pilares de viadutos, pontes e passarela e áreas a estes adjacentes, quando oferecerem riscos à segurança individual e coletiva e inviabilizarem a implantação de serviços urbanos básicos;*
>
> *VII - áreas que não possam ser dotadas de condições mínimas de urbanização e saneamento básico, de acordo com os arts. 50 e 51 desta Lei Complementar.*[26]

Temperando os rigores desse dispositivo, que deixaria uma série de favelas, em tese, sujeitas à remoção, fazendo retornar os argumentos utilizados no conflito

[26] O citado art. 50 do Plano Diretor define, como áreas com condições físicas adversas à ocupação urbana, logo também sujeitas à remoção, as áreas frágeis de encostas e as áreas frágeis de baixadas.

do Vidigal, e em tantos outros casos de menor repercussão, o § 2º, desse mesmo art. 44, dispõe que em todos os casos acima citados, o ente público que promover a remoção deverá prover o reassentamento – no plano chamado, por vezes, de *relocalização* –, em conformidade com o procedimento previsto no art. 429, VI, da Lei Orgânica, já mencionado acima, bem como, com as disposições do art. 138, § 2º, do próprio plano. Esse é mais um ponto em que o Plano Diretor vai ampliar as disposições da Lei Orgânica. Enquanto essa, como vimos, previa apenas o reassentamento em localidades próximas da localização originária da favela ou, alternativamente, do local de trabalho de seus moradores, no Plano Diretor outras possibilidades foram estabelecidas, na seguinte forma:

> *§ 2° - No caso de necessidade de remanejamento de e dificações serão adotadas, em ordem de preferência, as seguintes medidas:*
>
> *I - reassentamento em terrenos na própria área;*
>
> *II - reassentamento em locais próximos;*
>
> *III - reassentamento em locais dotados de infra-estrutura sanitária e transporte coletivo;*
>
> *IV - inserção em outros programas que contemplem a solução da questão habitacional.*

De um certo ângulo, as inovações do plano podem ser entendidas como uma complementação e aperfeiçoamento dos enunciados da Lei Orgânica, sendo viável a harmonização desses dispositivos, com base nas técnicas consolidadas de interpretação das normas legais, a fim de evitar-se a configuração de conflito de leis, situação em que a norma de mais alta hierarquia anularia a de hierarquia inferior. Elas podem também ser vistas como um esforço de sistematização, reunindo todas as hipóteses possíveis de exceção ao princípio da vedação das remoções, instituídas por força de outras leis, que compõem o ordenamento estatal e que, talvez, não tenham sido lembradas, quando da elaboração da Lei Orgânica. Podem, por fim, ser vistas de um ângulo operacional, no sentido de evitar embaraços formais desnecessários à administração, que não raro se vê diante de situações de difícil solução, constrangidas, simultaneamente, por condicionantes políticas, legais, administrativas e de outras ordens. Em que pesem todas essas relevantes considerações, tais ampliações das exceções não deixam de causar alguma preocupação, na medida em que podem vir a esvaziar os princípios gerais estabelecidos, convertendo-os em retórica vazia e falseadora da realidade. Vale a

pena relembrar, aqui, as críticas de Villegas e Rodriguez[27] à sistemática abertura de exceções feita na legislação colombiana, que permitem ao Estado legitimar a seletividade, na observância dos direitos dos cidadãos e nos limites legais à sua ação, o que contribui para a generalização de práticas institucionais fronteiriças entre o direito e o não direito, as quais, segundo as necessidades de cada conjuntura, podem servir para afligir os chamados *espaços selvagens* da sociedade.[28] O senso comum jurídico brasileiro, também, já se apercebeu desse problema, cunhando a máxima, segundo a qual *“nas leis brasileiras, o que o caput dá, o parágrafo tira”*.[29]

Por fim, merece ser mencionado um último aspecto da política para favelas, prefigurado no Plano Diretor da cidade, que, curiosamente, encontramos nas disposições finais do mesmo, no art. 227 e em seus quatro parágrafos. Trata-se, também curiosamente, de um conjunto de disposições voltado, especificamente, à favela da Rocinha, a única favela da cidade que mereceu um tratamento especial, no Plano Diretor, estabelecido sob a justificativa de *“deter o processo de superadensamento dessa favela e de exploração imobiliária na locação de imóveis na comunidade”* (art. 227, § 3º). Resumiríamos nos seguintes tópicos as principais normas desse artigo:

- Proibição de realização de novas edificações nessa favela, até a elaboração de um Projeto de Estruturação Urbana, específico para ela;
- Abrem-se duas exceções a essa proibição: (a) as obras de iniciativa e responsabilidade dos poderes públicos e (b) aquelas destinadas à melhoria das condições de higiene e segurança das edificações (ex: transformação de habitações rústicas em edificações de alvenaria), desde que as edificações já existam na data da publicação do Plano Diretor, devendo o interessado requerer licença do órgão competente da Prefeitura;
- Faculta-se à Prefeitura intervir na área mediante: (1) desapropriação paga em títulos da dívida pública,[30] (2) demarcação física dos limites

[27] Feitas ao final da seção 2.10, do capítulo 2.
[28] Em Boaventura Santos e em Marcelo Neves, também encontramos considerações críticas, em outros termos, sobre esse mesmo problema.
[29] Máxima de autoria imputada a Glauber Rocha.
[30] Essa disposição parece-nos inconstitucional, uma vez que o caso não parece ser daqueles em que o art. 182, § 4º, da Constituição da República, autoriza a sua aplicação, a saber, aqueles em que verificada a não utilização, subutilização ou não edificação do imóvel. A Constituição ainda exige a prévia imposição de edificação

> da favela, além dos quais não se permitirão edificações de qualquer natureza, (3) reassentar habitações situadas em áreas de risco e nos espaços florestados, (4) criação de sistema de prevenção de invasão da área florestada no entorno dessa favela.

No ano de 2007 houve nova tentativa dos vereadores, no sentido de republicar e revalidar os dispositivos acima, ocasião em que várias comissões permanentes da Câmara carioca apresentaram o Projeto de Lei Complementar nº 49, que repetia os dois primeiros tópicos acima, mas não o terceiro, prevendo, diversamente, prazos exíguos para que a prefeitura averigue as irregularidades e determine a demolição, estipulando, ainda, multa diária para o infrator, que não cumpra a determinação municipal. Tal projeto jamais foi votado, apesar de pautado inúmeras vezes para as sessões deliberativas, sendo sistematicamente requerido o adiamento de sua votação por uma sessão, fato indicativo da ausência de acordo, entre os parlamentares, a seu respeito.

3.9 Políticas para favelas, no contexto do Estado de Direito: a regulação estatal emergente, no momento pós-urbanização

Uma vez editado o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, em 1992, estaria praticamente completo o arcabouço legal básico do Direito Urbanístico pós-constitucional, no qual se preconiza uma política para favelas, baseada no trinômio inseparável composto pela urbanização, pela regularização fundiária (por vezes identificada como *titulação* ou *formalização da propriedade*) e pela regularização urbanística (por vezes também denominada de *administrativa*). A "completude" do quadro legal só não seria integral em virtude de que, naquele momento, ainda carecíamos da lei geral de desenvolvimento urbano, demandada pela Constituição da República, o que somente veio a consagrar-se em 2001, com a edição do Estatuto da Cidade.[31] No entanto, dadas as normas em vigor, já se poderia afirmar

---

compulsória e IPTU progressivo, na forma regulada no Estatuto da Cidade e nas leis municipais, medidas que, também, a toda evidência, não se adequam ao caso da Rocinha.

[31] O Estatuto da Cidade trouxe novos instrumentos jurídicos, que poderiam ser aplicados às intervenções em favelas, especialmente no tocante à titulação, como o direito de superfície, a usucapião urbana, a concessão de uso especial em imóveis públicos – sendo que essa última, na verdade, foi vetada em sua redação constante do Estatuto da Cidade e, mais tarde, reeditada por meio da Medida Provisória 2.220, de 2001, e da Lei 11.481, de 2007. Quanto à usucapião urbana, o Estatuto da Cidade trouxe a possibilidade de sua utilização, em caráter coletivo, o que teria viabilizado a aplicação desse instrumento em larga escala, adequando-o às exigências das

que a ordem legal não era impeditiva da realização de políticas urbanas e, especialmente, de intervenções em favelas com o caráter de investimento público, visando a sua consolidação e qualificação da moradia e de seu entorno. Ao contrário, com base na ordem legal posta, tais intervenções adquiriram caráter obrigatório para os governantes, especialmente em nível municipal.

Na Cidade do Rio de Janeiro, no mesmo ano de 1992, ocorre a eleição do novo prefeito da cidade, na qual César Maia (então filiado ao PMDB),[32] após acirradíssima disputa no segundo turno, vence Benedita da Silva (do PT), candidata originária dos movimentos associativos em favelas e que aí possuía grande penetração política. Assim, conjugadas as determinações da ordem legal, anteriormente dissecadas, com as necessidades de legitimação política, a Prefeitura do Rio de Janeiro se apressa em lançar o Programa *Favela-Bairro,* que, segundo diversas vozes, representa uma iniciativa *de urbanização de favelas muito mais ambiciosa do que qualquer outra realizada até hoje*, na Cidade do Rio de Janeiro – certamente – e no continente latino-americano, provavelmente (cf. SILVA, 2002, p. 231; GONÇALVES, 2006, p. 16).

Esse programa, que veio se desenhando, desde 1993,[33] origina-se de convênio firmado, em 1995, entre a municipalidade e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), *"visando principalmente à urbanização, e, apenas complementarmente, à regularização urbanística e fundiária e ao desenvolvimento de programas de geração de emprego e renda"* (COMPANS, 2003, p. 47), em favelas de dimensões entre 500 e 2.500 domicílios, o que representava 1/3 das favelas e 40% de sua população.[34] Conforme a legislação municipal, que conferiu existência legal ao programa, na qual se destaca o Decreto nº 14.322, de 07/11/1995, entre seus objetivos figura o de *"complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer condições*

---

políticas urbanas. Para essas seria praticamente inviável a sua aplicação, na forma individual tradicional, salvo em intervenções pontuais e de pequeno alcance ou utilizando-se do trabalhoso mecanismo do litisconsórcio ativo, "solução" adotada em algumas experiências, nas quais saltam aos olhos as dificuldades de condução e conclusão do processo (vide COMPANS, 2003, p. 49).

[32] Um quadro de origem técnica, cuja ascensão política se deu sob o primeiro governo de Leonel Brizola (1983-1986), de quem se afastou, no início de 1991, após ter sido Deputado Federal pelo PDT, entre 1987 e 1990, convertendo-se, então, num crítico conservador do estilo populista, simbolizado por Brizola.

[33] Ano em que foi criado o Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares (GEAP), por meio do Decreto 12.205, de 13/08/1993, com a finalidade de formular e acompanhar os programas especiais de urbanização e regularização fundiária de assentamentos populares (cf. art. 1º do citado Decreto).

[34] Para as favelas menores ou maiores do que essas, desenvolveram-se, respectivamente, os programas *Bairrinho* e *Grandes Favelas* (PINHEIRO, 2008, p. 6-7).

ambientais de leitura da favela como bairro da cidade" (art. 2º, inciso I, do Decreto 14.322). O Favela-Bairro reforçou a idéia de que *"as favelas constituem uma real possibilidade de moradia para uma grande parte da população da cidade, e teve a ambição de estabelecer uma intervenção articulada sobre o concurso de vários organismos públicos, rompendo com a lógica de intervenções pontuais de outrora"* (GONÇALVES, 2006, p. 16).

Trata-se de um programa amplamente institucionalizado na administração da Cidade do Rio de Janeiro, uma vez que se desdobra, ao longo dos últimos 15 anos, tendo passado por cinco mandatos municipais, com três prefeitos diversos, encontrando-se em sua terceira fase de execução. Desde seu início, já se contabilizam intervenções em 143 favelas da cidade, que receberam investimentos da ordem de 600 milhões de dólares, atendendo um conjunto de 556.000 moradores, constituindo-se no carro-chefe da política habitacional da Prefeitura do Rio de Janeiro, como afirma o ex-Secretário Municipal de Urbanismo, Augusto Ivan Pinheiro (PINHEIRO, 2008, p. 6). Tais dados sugerem que o programa superou as descontinuidades administrativas, definindo-se como um programa do município e não exclusivamente de um governo e/ou governante.

Após a fase inicial de projetos,[35] as obras do Programa Favela-Bairro tiveram início, em 1995, antes mesmo da assinatura do primeiro convênio com o BID, em 16 favelas, distribuídas pelas cinco Áreas de Planejamento (APs), definidas no Plano Diretor, sendo uma delas o Parque Royal, onde realizamos nossa pesquisa de campo. As primeiras obras são inauguradas, em fins de 1996, no calor da campanha para prefeito da cidade, na qual o então Secretário de Urbanismo, Luiz Paulo Conde, candidato governista, foi eleito. Nesse mesmo ano, foram concebidos e instituídos oficialmente os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs), nas favelas que recebiam as obras, então chamadas de *"novos bairros"*, sendo a sua proposta inicial consagrada no *workshop "Legislação para os novos bairros"*, que aconteceu em 05/08/1996, no SEAERJ.[36] Eles passaram a funcionar efetivamente, a partir de 1997, quando a Lei nº 2.541, de 16/04/97, criou a Coordenação dos POUSOs, atual CRU (Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística). No caso da

---

[35] Realizada por meio de concurso público que, em março de 1994, selecionou quinze propostas metodológicas e físico-espaciais para a urbanização de favelas, apresentadas por escritórios e empresas privadas de arquitetura (PEREIRA, 2009).

[36] Os POUSOs foram instituídos pelo Decreto nº 15.259, de 14/11/1996. Algumas entidades universitárias foram convidadas a apresentar sugestões, na fase de formatação desse novo órgão e, entre elas, lamentavelmente, não figurou o IPPUR.

Cidade do Rio de Janeiro, falar-se atualmente em regulação das favelas, pelo Estado, implica uma menção obrigatória à trajetória desses organismos, que constituem um dos mais relevantes legados deixados pela execução de obras de urbanização.

Os POUSOs foram criados com os objetivos de *"orientar a execução de novas construções ou ampliações das existentes, bem como o uso dos equipamentos públicos implantados"* e de *"exercer fiscalização urbanística e edilícia"* (art. 1º do Decreto 15.259). A fiscalização a ser exercida pelos POUSOs deverá *"controlar a expansão das edificações (tanto horizontal, como verticalmente), de forma que os equipamentos implantados não se tornem insuficientes"* (art. 2º, III do mesmo Decreto), evitando a *refavelização* das áreas atendidas por projetos de urbanização, tal como teria acontecido nas favelas beneficiadas pelos projetos da CODESCO, procurando dar-se um destino melhor a elas, após a sua urbanização (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 12).[37]

Tabela 2 - Nº de favelas com logradouros reconhecidos e legislação aprovada

ANO	RECONHECIMENTO DE LOGRADOUROS	APROVAÇÃO DE LEGISLAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO
2000	17	06
2001	Sem informação	07
2004	22	07
2005	29	15
2006	53	17
2007	Sem informação	19
2008	61 (total de 1.610 logradouros)	19
2009	Sem informação	23

Fonte: SMU (http://www2.rio.rj.gov.br/smu/educacao/pouso.html).

[37] Esse ponto de vista parte do pressuposto, a nosso ver analiticamente discutível, de que, com as obras de urbanização, os locais que as receberam efetivamente deixaram de configurar-se como favelas, do contrário não teria sentido falar-se em *refavelização*. Com efeito, o avanço dos programas de urbanização demanda uma avaliação dos seus impactos, de modo a enfrentar a questão da nova configuração do espaço urbanizado, de suas relações com o tecido urbano, onde se insere, esclarecendo, inclusive, se caberia cogitar-se de algo como o desaparecimento da favela, enquanto tal.

Além disso, esses postos constituem o veículo de articulação das ações do município na favela, cabendo-lhes subsidiar os órgãos competentes, para a elaboração da legislação edilícia a ser estabelecida para cada uma das favelas, que receberam as obras de urbanização, o que foi concretizado no caso de 23 favelas, conforme a Tabela 2, *supra*.

O Decreto de criação do POUSO estabelece, ainda, que as equipes de cada posto deverão ser compostas por profissionais de nível superior (um arquiteto ou engenheiro e um profissional da área social), além de agentes comunitários.

Com base nas informações disponíveis, pudemos identificar quatro períodos, na trajetória do Programa POUSO:

I. De 1996 a 2000. É o momento de sua concepção, implementação e auge, findando na primeira crise, provocada pela perda de funcionários. O ano de 2000 é apontado como aquele do auge do programa, quando o primeiro lote de certidões de habite-se foi entregue, em Fernão Cardim, reconhecendo-se logradouros em 17 favelas e editando-se legislação de uso e ocupação do solo de 4 favelas: Fernão Cardim, Parque Royal, Três Pontes e de três favelas no bairro do Caju. A partir daí, a redução do número de técnicos provocou desaceleração do ritmo das ações. A Quinta do Cajú teve a sua legislação encaminhada à SMU, em 2000, e aprovada, no ano seguinte. Outras duas favelas, cujas edificações se encontram legalizadas em sua quase totalidade, são a Vila Benjamin Constant (Urca) e Vila Santo Antônio (Ramos). Nessa etapa, o programa estava alocado, administrativamente, na SMH.

II. De 2001 a 2002. Corresponde ao início do segundo mandato do Prefeito César Maia, momento em que ocorre a criação da equipe E-Solo,[38]

---

[38] Um dos problemas, mais precocemente, verificados na experiência do Programa Favela-Bairro diz respeito à não priorização da regularização fundiária, que, na concepção original do programa, optou-se por não realizar, limitando-se as ações, previstas no convênio com o BID, a *"iniciativas preliminares"* (COMPANS, 2003, p. 47), razão pela qual ela somente ocorreu excepcionalmente, embora prevista em todos os projetos. Como tal opção era flagrantemente contrária ao que estabeleciam a Lei Orgânica e o Plano Diretor, bem como em face da conjuntura nacional e internacional, que apontava na direção do fortalecimento dessa política, a prefeitura decide, em março de 2001, por meio do Decreto nº 19.646, criar a *Equipe para Regularização Fundiária e Segurança do Solo*, conhecida simplesmente por E-Solo, uma equipe macrofuncional, com o objetivo de *"acelerar o atual programa de regularização fundiária e definir as linhas de expansão deste mesmo programa"* (art. 2º, II) e de *"aprofundar este mesmo programa relativo ao Favela-Bairro"* (art. 3º, I). Para o alcance de seus objetivos, essa equipe deveria (cf. art. 2º do Decreto): a. identificar, prioritariamente, áreas de regularização em imóveis públicos, inclusive os da União e suas autarquias; b. interagir com os proprietários, de forma a propor a legalização e regularização por concordância; c. identificar os instrumentos adequados para a realização da regularização e propo-los ao prefeito; d. estudar a alternativa condominial de legalização de favelas. Em que

constituindo etapa de indefinições e incertezas sobre os destinos e rumos dos POUSOs.

III. De 2003 a 2008. Esse momento se inicia com a transferência do Programa para a SMU (por meio dos Decretos nº 22.982, de 04/06/2003, e 23.159, de 21/07/2003). Paralelamente, no âmbito federal, ocorre a criação do Ministério das Cidades e do Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável. Com isso, efetiva-se a transferência, ao Município do Rio de Janeiro, de terrenos de marinha ocupados por favelas já urbanizadas (Parque Royal e Quinta do Caju), para fim de promoção da regularização. Nessa etapa, verificam-se avanços no número de postos do POUSO e no processo de regularização urbanística. O programa recebe um prêmio internacional (*Prêmio Medellín de Melhores Práticas*), sendo convidado para replicação dessa experiência em outras cidades, mediante acordos de cooperação técnica e capacitação de servidores e lideranças.[39] Em paralelo, ocorre nova perda de agentes comunitários, em 2007, cujo contrato não foi renovado pela prefeitura, e de assistentes sociais, em 2008, deslocados para atendimento à epidemia de dengue, não tendo retornado aos POUSOs.

IV. Anos de 2009 e 2010. É o momento do advento de uma nova administração municipal, que implanta, como proposta central de sua política urbana, o que denominou de *"Choque de Ordem"*, abrangendo todas as regiões e áreas da cidade, tanto as favelas como as chamadas "áreas formais". Por outro lado, surge a perspectiva de maior disponibilidade de recursos, uma vez que o BID demonstra interesse em financiar os POUSOs, na 3ª etapa do PROAP-RIO. A prefeitura assume,

---

pese o fato de o município ter criado, em convênio com o Escritório Habitat, da ONU, o *Programa de Regularização e Titulação de Assentamentos Populares*, aprovado pelo Decreto n° 20.312, de 31/07/01, bem como o quadro jurídico mais bem acabado e com maior leque de possibilidades de instrumentos utilizáveis em função da edição do Estatuto da Cidade, verificou-se que, ainda sim, essa política pouco avançou na experiência da Cidade do Rio de Janeiro, uma vez que *"das 158 favelas inseridas no Programa* [Favela-Bairro]*, somente três tiveram a situação fundiária regularizada: Fernão Cardim, no bairro do Méier, e Ladeira dos Funcionários e Parque São Sebastião, no Caju. No primeiro caso, por se tratar de próprio municipal, o instrumento adotado foi a concessão de direito real de uso, não-onerosa, pelo período de 10 anos, findos os quais a propriedade será transferida aos moradores. Já no segundo, por ser o terreno de propriedade da União, a regularização se deu através de Certidão de Inscrição de Ocupação, emitida pela Delegacia do Patrimônio da União do Rio de Janeiro."* (COMPANS, 2003, p. 47)

[39] As referidas cidades foram Medellín, com vista especificamente à sua aplicação no assentamento Moravia, em 2006, e Niterói, com vista a sua implantação no Morro do Preventório, em 2008, favela incluída nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

publicamente, o compromisso de ampliar o número de POUSOs e de elaborar regras urbanísticas, para todas as favelas da cidade, até o final do atual mandato do prefeito, como instrumentos de controle do seu crescimento.[40] A legislação para favelas, nesse período, começa a refletir o novo momento político-administrativo da cidade.

Embora o objetivo inicial da prefeitura fosse o de instalar um POUSO em cada favela, que tivesse recebido obras de urbanização, essa meta não pôde não ser atingida, dado o atual quadro de funcionários. Isto porque o universo a ser atendido compõe-se não somente das favelas, que receberam obras do Programa Favela-Bairro, mas, também, aquelas dos Programas Bairrinho, Grandes Favelas e PAC, além daquelas que foram declaradas AEIS, pelos Projetos de Estruturação Urbana (PEUs), sem falar dos loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos.[41] A fim de minorar essa carência, a prefeitura planeja recorrer ao *Programa Arquiteto Social*, estendendo-o a todas as AEIS não atendidas pelo POUSO (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 60), bem como à realização de convênios com entidades públicas ou privadas, que ficariam responsáveis por instalar e manter um posto de POUSO. Essas duas medidas constam de um pacote de Decretos baixados, em 09/01/2010, pelo atual Prefeito, logo nos primeiros dias de seu mandato.[42] A primeira medida visa possibilitar que arquitetos e engenheiros sejam contratados pela prefeitura – mediante processo prévio de inscrição, capacitação e seleção –, para atuar nos programas de regularização de imóveis situados em AEIS, com o objetivo de agilizar os procedimentos administrativos para a regularização

[40] É o que consta da reportagem *"Ordem nas favelas"*, publicada em O Globo, de 12/01/2009, p. 10, assinada por Fábio Vasconcellos. No mesmo sentido, em 16/03/2008, O Globo (p. 27, reportagem de Luis Ernesto Magalhães e Selma Schmidt, intitulada *"Fase 3 do Favela-Bairro tentará frear expansão"*) já noticiava que o urbanista do BID, José Brakarz, anunciava que, nessa nova etapa do programa, prevista para durar cinco anos, a ênfase a ser dada seria na prevenção e contenção do crescimento das favelas, destinando recursos para a implantação de POUSOs, uma vez que foi avaliado negativamente o fato de que, nas duas fases anteriores, o ritmo de instalação desses órgãos não acompanhou o ritmo das obras de urbanização.

[41] Esse núcleo é um órgão da prefeitura, vinculado à Secretaria Municipal de Habitação, existente desde 1987, sendo definido oficialmente como *"um canal de articulação entre moradores, lideranças comunitárias, técnicos da Prefeitura, Estado, Governo Federal e concessionárias de serviço público. As reivindicações debatidas e aprovadas pelos seus integrantes são encaminhadas ao órgão responsável para solução do problema, e à Gerência de Loteamentos da Secretaria Municipal de Habitação, que atua na regularização urbanística e fundiária dos loteamentos inscritos no Núcleo"*. O núcleo realiza, bimestralmente, reuniões plenárias, abertas a todos os interessados, no Auditório da Caixa Econômica Federal, no Centro. Participam desses encontros representantes das secretarias municipais de Habitação, Urbanismo, Fazenda e Obras, do Instituto Pereira Passos (IPP), da Procuradoria Geral do Município, das subprefeituras, da Rioluz, Cedae, Defensoria Pública, Ministério Público Estadual, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Light (cf. http://www.rio.rj.gov.br/habitat/nucleo.htm; acessada em 17/02/2010).

[42] Trata-se dos Decretos 30.398 a 30.401, todos da mesma data.

desses imóveis e de prover orientação sobre técnicas de construção, voltadas para melhorias e segurança de suas residências. A remuneração desses profissionais será feita a expensas da prefeitura e será calculada com base na produtividade, utilizando como parâmetro o número de domicílios envolvidos. Já a segunda medida autoriza a SMU a celebrar convênio com entidades, como associações de classe das áreas de arquitetura e urbanismo e instituições de ensino, ligadas ao planejamento urbano, a fim de agilizar os procedimentos administrativos, necessários ao estabelecimento de normas de uso e ocupação do solo, e a promoção da regularidade urbanística e edilícia das edificações, sempre sob a supervisão da CRU. A respeito dessa segunda medida, colhemos o seguinte depoimento do presidente da Associação de Moradores do Alto Leblon:

> *Você não pode simplesmente retirar as pessoas de lá. Então o mínimo que pode ser feito é criar parâmetros e cuidar para que sejam fiscalizados. Como vamos ajudar a Prefeitura a manter um POUSO na favela, com fiscais trabalhando diariamente na área, acredito que esta será a melhor solução para coibir os abusos.*[43]

Conforme dados da SMU, é o seguinte o fluxograma da instalação dos POUSOs em favelas:

Tabela 3 - Quadro evolutivo da implementação dos POUSOS

ANO	Nº POUSOS INSTALADOS	Nº FAVELAS ATENDIDAS
1997	11	11
1998	20	28
1999	Sem informação	37
2000	24	44
2005	29	60
2008	32 [44]	61 [45]

Fonte: SMU (em http://www2.rio.rj.gov.br/smu/educacao/pouso.html).

---

[43] Natanael Damasceno, *"Gabarito para favela causa polêmica em site: internautas criticam legalização do ilegal, enquanto outros vêem vantagem em decreto"*, Jornal O Globo, 29/07/2009, p. 16.

[44] Percebe-se, pelas informações disponíveis na SMU, que 17 POUSOs (dentre os 32 implantados) atendem uma só favela, os demais atendendo a mais de uma, figurando como caso extremo um dos Postos que atende a 7 favelas.

[45] Segundo a mesma fonte indicada na nota anterior, estas favelas somam 58 mil domicílios e 250 mil moradores.

Os primeiros POUSOs a serem implantados (festivamente, segundo os documentos oficiais) foram os da favela Parque Royal, juntamente com o de Fernão Cardim (inaugurados em 12/06/1997), o das comunidades do Caju e da Chácara de Del Castilho. Em 1998, o POUSO começa a atender a Quinta do Caju. Em 1999, o Decreto 17.525, transforma, oficialmente, a favela de Fernão Cardim em parte do bairro do Engenho de Dentro, anunciando-se, nesse dia, a proposta de legislação para a área, que, segundo a prefeitura,

> *já vinha sendo discutida com os moradores e que foi colocada à disposição da comunidade no POUSO local, para discussões e possíveis contribuições. (...) Essa legislação foi aprovada em 24/02/2000 pelo Decreto 18.407, obtendo-se o habite-se das edificações a partir de 22/05/2000. (...) Esse momento representa um divisor de águas na história da promoção da regularidade urbanística dos assentamentos de baixa renda, em virtude de ser a primeira área informal passada para a formalidade.* (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 40)

Em face dos problemas na sua implementação, estabeleceu-se uma insuperável diferença, que vigora até hoje, entre o *POUSO real* e o *POUSO concebido no projeto*, no qual se fala que esses órgãos funcionam todos os dias da semana, em horário integral, e que dispõem de equipe interdisciplinar. Já na fase inicial do POUSO, houve recurso a terceirizações para que o programa pudesse contratar assistentes sociais, estagiários de Serviço Social (da Escola de Serviço Social – ESS – da UFRJ), além de alunos do curso técnico em edificações, do CEFET, o que permitiu que chegasse a 80 o número de estagiários atuantes no Programa, que então auxiliaram na elaboração de projetos para o CREDMAC (Programa de Crédito Direto ao Consumidor para a Compra de Material de Construção), executado pela Caixa Econômica Federal. Os contratos e convênios, que permitiram a contratação desses agentes, findaram, no próprio ano de 2000, não tendo ocorrido a sua renovação.

Em 2003, o programa POUSO foi transferido para a SMU (Decreto 22.982, de 04/06/2003), e as competências da CRU foram ampliadas (Decreto 23.159, de 21/07/2003), passando a abranger o planejamento, licenciamento e fiscalização de todas as AEIS. A Resolução SMU nº 576 (22/12/2004) determinou que todos os processos em andamento, nos Departamentos de Licenciamento e Fiscalização (DLF) relativos às AEIS, fossem encaminhados à CRU, tendo em vista as competências a ela atribuídas.

Em seus documentos orientadores, o POUSO é concebido como um trabalho de transição entre a condição de favela e a condição de um novo bairro popular, justificando-se a sua existência enquanto ainda está em curso o processo de integração à cidade:

> *Os POUSOS foram concebidos para terem caráter transitório, mantendo-se na comunidade o tempo necessário para que se complete a transição da ex-favela à condição de bairro da cidade formal. Este tempo varia de uma área para outra, uma vez que as comunidades são heterogêneas. Quando se verifica que os órgãos públicos estão atendendo à área, fazendo os serviços de manutenção, e que o processo de regularização urbanística se encontra terminado, o POUSO pode retirar-se e seus funcionários serem transferidos para outra área a fim de promover a consolidação de um novo bairro. A área que se encontra mais próxima desse momento é a Quinta do Caju, onde o processo de regularização já passou por todas as fases. (...) Apesar de todo esse tempo de funcionamento e de que há várias comunidades em estado de regularização urbanística bastante avançado, até a presente data ainda não foi possível a saída de nenhum POUSO das áreas atendidas.* (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 18)

Afirma-se, também, que toda a legislação usada, para a regularização de favelas, é elaborada com base naquela existente para a cidade, como por exemplo, a lei de reconhecimento de logradouros (Decreto 5.625/85), o regulamento de parcelamento da terra (Decreto 3.800/70), as normas que criam procedimentos simplificados para aceitação de obras em edificações residenciais (Decretos 5.281/85 e 9.218/90).

A diretriz que a prefeitura afirma utilizar, a fim de estabelecer as normas de uso e ocupação nas favelas recém-urbanizadas, é a de que *“as AEIS, após a sua regularização, não se encontram congeladas para efeito de crescimento”*, visão que é repudiada, uma vez que seria dotada de *“imenso autoritarismo e profunda dose de irrealidade”* (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 28). Isso vem ao encontro da expectativa que parece ser comum, entre boa parte dos moradores das favelas, no sentido de disporem de alguma margem para ampliar seu imóvel verticalmente, seja como mecanismo de obtenção de ganhos imobiliários – mediante venda (de edificação ou do direito de construir, popularmente conhecido como *direito de laje*) ou mediante locação –, seja como mecanismo de acomodação dos interesses familiares, tais como receber um parente, que queira migrar de outro estado, alocar um filho(a), que esteja prestes a se casar ou que não possua imóvel próprio, deixar imóveis para todos os seus filhos etc. Em outras palavras, trata-se de um recurso necessário,

para o equilíbrio orçamentário e/ou das relações pessoais da família que reside no imóvel.

3.10 As leis de uso e ocupação do solo das favelas do Rio de Janeiro

Editados entre 24/02/2000 e 27/07/2009, conforme se vê na Tabela 4 *infra*, os vinte e um decretos, até hoje baixados pela Prefeitura do Rio de Janeiro, a fim de regular o uso e ocupação do solo em favelas, são bastante simplificados, além de praticamente uniformes, apresentando variação, apenas em quatro casos, que serão comentados abaixo. Seus dispositivos, via de regra, esgotam-se nos seguintes itens:

- definir os limites da AEIS na qual a favela foi constituída;
- permitir, de maneira geral, do uso residencial e de outros complementares a esse;
- proibir a comercialização e armazenagem de ferro velho, produtos inflamáveis (exceto tintas e vernizes), explosivos, gás liquefeito de petróleo, armas e munições;
- dispor regras abertas do tipo *"são permitidos os usos e atividades complementares ao uso residencial, não poluentes e que não causem incômodo à vizinhança"*, e *"as edificações deverão apresentar condições suficientes de higiene, segurança e habitabilidade, e respeitar o alinhamento"*. Na medida em que não estabelecem índices e parâmetros objetivos – com exceção do alinhamento, que é definido previamente em outro decreto –, tais regras, provavelmente, nenhum efeito terão, não havendo como estabelecer fiscalização com base nelas, sendo de se observar que dizem respeito a matérias que são objeto de constantes queixas dos moradores de favelas, especialmente, no que toca aos ruídos de bares, Igrejas, aparelhos de som domésticos etc, bem como à segurança de construções vizinhas; [46]
- fixar número máximo de pavimentos das futuras edificações, de acordo com os logradouros (já previamente aprovados em outro decreto), em que se encontrem, excetuando apenas aqueles imóveis, localizados nas

[46] Alguns desses parâmetros foram fixados, *a posteriori*, no Decreto nº 25.748, de 2005, que estabeleceu procedimentos para a legalização de edificações, em áreas declaradas de especial interesse social. Assim, podemos afirmar que esse decreto complementa as normas de uso e ocupação do solo, em favelas.

bordas da favela, para os quais permanece aplicável a legislação do entorno;

- estipular um formulário específico para autorização de obras e concessão de habite-se às futuras edificações, dando a entender que todas elas passam a se submeter a licenciamento prévio;
- considerar regularizadas todas as edificações, já existentes à data do decreto, a fim de permitir a concessão de habite-se e a sua averbação no registro imobiliário, essa última condicionada à conclusão da regularização fundiária;
- determinar a realização de campanhas elucidativas dos moradores, *"a fim de esclarecer os parâmetros urbanísticos aos quais as edificações estarão submetidas para o licenciamento e regularização de obras novas"*.

Tabela 4 – Quadro geral das leis de uso e ocupação do solo em favelas

Favelas	Bairro	Nº de Domicílios	Decreto de uso e ocupação	Data da publicação
01-Fernão Cardin	Engenho de Dentro	850	Nº 18.407	24/02/2000
02-Vila Clemente Ferreira 03-Parque S. Sebastião 04-Ladeira dos Funcionários	Caju	236 488 190	Nº 19.348	27/12/2000
05-Três Pontes	Paciência	1.341	Nº 19.349	27/12/2000
06-Parque Royal	Ilha do Governador	1.586	Nº 19.350	27/12/2000
07-Quinta do Caju	Caju	756	Nº 20.687	29/10/2001
08-Vila Benjamin Constant	Urca	122	Nº 25.092	02/03/2005
09-Sossego	Madureira	2.985	Nº 25.144	16/03/2005
10-Mata Machado	Alto da Boa Vista	619	Nº 25.145	16/03/2005
11-Serrinha	Madureira	766	Nº 25.146	16/03/2005
12-Parque Proletário do Dique	Jardim América	2.143	Nº 25.777	16/09/2005
13-Morro Azul	Flamengo	332	Nº 25.778	16/09/2005
14-Grota	Madureira	875	Nº 25.947	10/11/2005
15-Canal das Tachas	Recreio dos Bandeirantes	2.000	Nº 25.948	10/11/2005
16-Vila Santo Antônio	Ramos	186	Nº 26.231	17/02/2006
17-Chácara de Del Castilho	Del Castilho	635	Nº 26.629	09/06/2006
18-Morro da Fé	Vila da Penha	453	Nº 28.143	04/07/2007
19-Rocinha	Rocinha	16.999	Nº 28.341	21/08/2007
20–Vila Canoas / Pedra Bonita	São Conrado	580	Nº 30.400	09/01/2009
21-Vila Pereira da Silva (Pereirão)	Laranjeiras	279	Nº 30.609	15/04/2009
22-Santa Marta	Botafogo	1.262	Nº 30.870	03/07/2009
23-Chácara do Céu	Leblon	314	Nº 30.911	27/07/2009

Fontes: SMU e SABREN. Os dados a respeito do nº de domicílios são do Censo Demográfico / 2000, do IBGE.

Uma das hipóteses elaboradas, para analisar o caráter minimalista da regulação estatal das favelas, sustenta que isso se deve a uma redução excessiva

dos padrões de qualidade urbanística, fixados para essas regiões da cidade, desenvolvendo-se dois padrões de mínimos urbanísticos e, consequentemente, de cidadania. Um deles seria mais exigente e valeria para a chamada *cidade formal*; o outro seria de menor qualidade e valeria para as áreas segregadas do espaço urbano.

Esse último padrão estaria sendo legitimado, via intervenções de urbanização e regularização do Estado, em favelas, colocando em cheque os princípios de equidade que se pretende que orientem as políticas urbanas (CARDOSO, 2007, p. 236).

A segunda hipótese, que vale ser mencionada, parece-nos entrosada com a anterior. Nela se defende que a simplicidade da legislação urbanística para favelas, em contraste com aquela vigente nos bairros, é um fato relacionado aos processos desiguais de valorização do território, que operam nas cidades. Assim, *"a estruturação do espaço das elites foi, durante todo o século, inscrita de forma cada vez mais minuciosa na legislação urbanística"* (ROLNIK, 1997, p. 135), havendo uma perfeita equivalência entre áreas mais valorizadas, áreas de maiores investimentos urbanos e as áreas mais reguladas – ou *"ultra-reguladas"* – da cidade, servindo essa legislação de consagração e sancionamento das formas de valorização dos espaços urbanos. Nesse quadro teórico, a legislação urbanística constitui uma privilegiada cartografia do momento em que se encontram as negociações e conflitos, em torno dos espaços urbanos. Desse modo, o fato de a legislação para favelas ter sido elaborada sob inspiração naquela, vigente fora dessas regiões, somente reafirma o fato de que a legislação urbanística, de maneira geral, é elaborada, olhando-se para essas áreas mais valorizadas, razão pela qual ela tem aplicabilidade a uma parte extremamente minoritária da cidade,[47] concentrando-se numa pequena área da cidade a maior parte de suas zonas, subzonas e microzonas, muralhas legais, criadas, apenas, para preservá-las das vizinhanças, ao passo que as favelas e outros assentamentos de baixa renda correspondem a um *"mar de Z-2* [ou de ZEIS] *que, de acordo com a atual lei de zoneamento, inclui tudo que sobrou"* (ROLNIK, 1997, p. 136), onde *"a terra pode se subdividir ao infinito; a condição é não 'contaminar' as vizinhanças"* (ROLNIK, 1998, p. 170).

---

[47] No caso da Cidade de São Paulo, essa parte é estimada, pela Secretaria de Planejamento, em aproximadamente 30% dela, resultado da exclusão, do total das edificações, daquelas localizadas em assentamentos irregulares (ROLNIK, 1997, p. 135-136).

Conforme discutiremos no capítulo 4, esse mesmo caráter simplificado também é encontrado nos contratos de compra e venda de imóveis, celebrados entre os moradores da favela tomada como caso de referência, para a presente tese, os quais, em geral, pouco acrescentam, em relação aos dispositivos mínimos necessários para essa espécie de contrato. Tal paralelismo sugere a hipótese de que, na regulação privada, esteja se reproduzindo a mesma dinâmica vigente na regulação estatal, tal como acima interpretada, isto é, a regulação tenderia a se tornar mais extensa, detalhada e minuciosa, quanto mais elevados os interesses econômicos envolvidos. Em outras palavras, o detalhamento da regulação representaria um índice privilegiado do aprofundamento dos processos de valorização, na região a que se referem. A julgar pela comparação, entre o caso tomado como de referência e o outro tomado como caso de controle, a covariação acima aludida se revela verossímil.

Passando-se a uma análise comparativa do conteúdo dos atos normativos, acima relacionados, observamos que os únicos decretos que apresentam alguma particularidade são aqueles relativos à Rocinha – que, conforme já demonstrado, constitui uma favela que, nas décadas recentes, tem tido um tratamento diferenciado em relação às demais – e a outras três favelas – Pereirão, Santa Marta e Chácara do Céu. Todas essas quatro favelas encontram-se em bairros da zona sul da cidade – na Área de Planejamento 2 (AP 2), conforme os termos do Plano Diretor –, sendo que, nas três últimas, as respectivas normas de uso e ocupação foram editadas em 2009, na gestão do atual prefeito, Eduardo Paes, refletindo, portanto, um momento político-administrativo diferenciado, em relação à primeira. Outro diferencial importante reside em que as favelas da Rocinha e de Santa Marta estão sendo reurbanizadas pelo governo estadual, através do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

No caso da Rocinha, observamos que a sua respectiva regulamentação do uso e ocupação do solo, o Decreto 28.341 de 2007, além dos itens acima arrolados, estabelece um zoneamento interno bem mais complexo, do que em todos os outros casos. Nele são discriminadas onze distintas subzonas, nas quais se admitem cinco gabaritos diferenciados, que oscilam entre um e cinco pavimentos, além de definição de uma área considerada *non aedificandi*, áreas não ocupáveis, área de ocupação restrita e áreas para as quais se preveem a remoção e reassentamento das moradias existentes, todas elas delimitadas nas plantas que figuram nos anexos do

decreto. No tocante ao reassentamento, o decreto apenas estabelece que as edificações situadas nas áreas sujeitas à remoção *"deverão ser reassentadas em áreas apropriadas"*, não especificando onde serão reassentadas, por quem e à expensas de quem. O decreto se refere às edificações já existentes em espaços públicos, galerias pluviais, áreas destinadas à passagem de esgotamento sanitário e faixas marginais de rios ou canais, prevendo que sejam demolidas e reassentadas ou simplesmente retiradas, deixando para definição futura qual das duas alternativas será aplicada, a cada caso. A norma que estabelece a regularização de todas as edificações existentes, à data do decreto, é excepcionada, no caso daquelas que se encontrem em locais impróprios ou que *"não apresentarem a segurança e a estabilidade consideradas necessárias à sua legalização"*, dispositivo que, para seu cumprimento, exigiria que as edificações sejam, efetivamente, vistoriadas uma a uma, a fim de definir o que pode ser regularizado. O decreto prevê, ainda, o cadastramento de todos os construtores atuantes nessa favela, bem como o desenvolvimento de programa especial, com vistas à sua regularização e orientação técnica, disposição que não se repete nos demais decretos regulamentadores do uso e ocupação, em favelas, e que, a nosso juízo, poderia constituir uma proposta comum a todas as favelas, definindo um dos aspectos da política estatal para as favelas. Por fim, o decreto traz uma norma sumária a respeito do embargo e demolição de obras irregulares, que nada inova em relação à citada Resolução SMU nº 551/2004, que, anteriormente, já havia normatizado amplamente os procedimentos de fiscalização, aplicáveis às obras irregulares nas AEIS.

Ressalte-se que o decreto de uso e ocupação do solo, da Rocinha, em nenhum momento se refere ou se articula com o citado art. 227 do Plano Diretor. Muito embora tal constatação pudesse ser relativizada, em seus efeitos práticos, com a percepção de que esse afastamento se deu *"para o bem e para o mal"*, não pode deixar de ser ressaltado o problema da fragmentação do processo de planejamento e de respectiva normatização, para essa localidade. Talvez em função disso tenha sido apresentado o citado PLC 49/2007, protocolado por seus autores, não mais que vinte dias após a edição do Decreto 28.341, constituindo uma clara reação de alguns vereadores ao que nele se dispõe.

Segundo informações colhidas por nós, na audiência pública realizada na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, em 24/09/2007 (um mês após a edição do Decreto 28.341), para a qual foi convidado a falar o arquiteto Luis Carlos

Toledo,[48] havia uma grande defasagem entre o gabarito estabelecido no decreto e a realidade física da Rocinha, estimando que mais da metade dos imóveis, dessa favela, possuíam padrões superiores aos fixados na norma, que já teria nascido ultrapassada. Segundo ele, faltariam à prefeitura informações suficientes sobre a área, a fim de orientar a edição do decreto, sendo necessária a proposição de uma nova regulamentação do uso e ocupação do solo, após a conclusão do levantamento que estava realizando. Apontou a grande dificuldade para a realização de intervenções mais profundas no local, como alargamento de ruas, a fim de melhorar a acessibilidade e a salubridade, posto que isso implicaria a demolição de edificações de até seis andares. Entende como necessária a medida de *congelamento* das edificações, enquanto não se elabora uma legislação apropriada para o local, uma vez que verificou que havia construtores oportunistas, que se apressavam em edificar, a fim de obter maior indenização, em eventuais desapropriações.

Passando ao caso das três favelas, normatizadas pela municipalidade, no ano de 2009, observa-se, em primeiro lugar, o “retorno” da política de congelamento urbanístico, explicitado em dispositivo presente em suas respectivas normas locais, vazado nos seguintes termos:

> *Fica proibida a construção de novas edificações de uso residencial multifamiliar, exceto as de iniciativa e responsabilidade do poder público e aquelas destinadas a reassentamento de população situada em áreas de risco e de preservação ambiental e em áreas objeto de projeto de urbanização da comunidade.*

Pode-se discutir se, nos três casos em tela, estaria ocorrendo um *retorno* ou, antes, uma *explicitação* do aludido congelamento, uma vez que o dispositivo, acima reproduzido, conquanto inexistente nos decretos anteriores, poderia encontrar-se nas entrelinhas dos mesmos, na medida em que esses, tal como ocorreu no caso da Rocinha, estabelecessem um gabarito legal, equivalente ou até mesmo inferior àquele realmente existente, de modo a não dar espaço para a realização regular de novas edificações, logo, vedando indiretamente a expansão da favela. Trata-se de um fato dependente de apuração – que seria de grande relevância científica e social

---

[48] Arquiteto que, à época da referida audiência, realizava um extenso estudo de campo na Rocinha, que previa visitas a todos os imóveis dessa favela, a fim de produzir dados, com vistas a um futuro plano de urbanização, pretendido pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, que, posteriormente, veio a se consolidar no chamado *PAC da Rocinha*.

–, e que, em nossa pesquisa, não tivemos os meios necessários para realizá-la, no caso que elegemos para estudo aprofundado.

Em segundo lugar, o dispositivo que regulariza “por atacado” as edificações já existentes, ao tempo da edição da norma legal, presente nos decretos editados desde 2000, passa a ser relativizado, nesses três últimos casos, excetuando-se de seus efeitos aquelas edificações, que possuírem mais pavimentos do que o limite máximo estabelecido para cada uma das três favelas em questão. Tal dispositivo sugere que foi estabelecido, efetivamente, um gabarito legal, inferior ao gabarito real, senão em toda a favela – hipótese que preferimos descartar, posto que não razoável – mas, ao menos, em parte dela. Em outras palavras, tal regra visa não somente congelar o crescimento dessas favelas, como reduzi-las, colocando na ilegalidade construções realizadas, antes do advento da norma legal, o que, inclusive, pode ser questionado juridicamente, dado o princípio da irretroatividade das leis.

Em terceiro lugar, na regulação de uso e ocupação do solo, dessas três favelas, discriminam-se áreas impróprias à ocupação e áreas de risco, vedando-se, nelas, a realização de qualquer construção.

Por fim, destaquem-se dois pontos bastante particulares, que somente aparecem no caso de uma única norma de uso e ocupação. No caso do Santa Marta, muito embora o respectivo decreto estabeleça o gabarito máximo de três pavimentos, no caso de edificações de iniciativa do poder público, assim como aquelas, destinadas ao reassentamento de população situada em áreas de risco, de preservação ambiental ou objeto de projeto de reurbanização da comunidade, permite-se que as edificações possam ter até quatro pavimentos de qualquer natureza. Já no caso da favela Chácara do Céu, o art. 10, de seu respectivo decreto, dispõe que *“só poderão entrar materiais de construção, na Comunidade Chácara do Céu mediante a autorização da Secretaria Municipal de Meio Ambiente”*, dispositivo que reforça as evidências anteriores, no sentido de demonstrar o endurecimento das restrições edilícias do Direito estatal, no período recente.

3.11 A conflituosa aceitação, pelos moradores das favelas, das regras estabelecidas pela prefeitura

Uma das atribuições fundamentais dos POUSOs consiste em zelar pelo cumprimento das normas de uso dos espaços públicos e privados, introduzidas pelo Estado, em decorrência direta do processo de urbanização. Nesse momento, coloca-se o problema do grau de aceitação dessas novas regras, por parte dos moradores de favelas. Conforme o conjunto de documentos consultados a respeito da experiência dos POUSOs (RIO DE JANEIRO, 2003a; 2003b; 2003c; 2003d; 2004; 2005a; 2005b; 2008), percebemos que a visão da prefeitura, sinteticamente, seria a de que *“a introdução de novas regras a serem respeitadas é um fato novo na vida desses moradores, como a aceitação de uma legislação urbanística e edilícia, o que precisa ser bem debatido para ser assimilado”* (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 17). O processo de introdução das normas legais, estabelecidas pelo Estado, é visto como um processo de assimilação de novos padrões de uso das áreas públicas e privadas, no qual deve ser promovida *“uma consciência nova em relação ao espaço urbano”* (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 19), entendida como mudança de percepção, por parte dos moradores, em relação ao espaço em que vivem, e como necessária transformação da cultura local, a fim de se definir uma nova ética e um novo código de conduta social. Assim, trata-se de abandonar aquelas normas costumeiramente adotadas pelos moradores, fruto de suas práticas estabelecidas, a fim de assumir as regras estatais.

O POUSO é, talvez, o principal instrumento dessa mudança, estando entre seus objetivos a orientação social dos moradores, visando à sua mudança de comportamento, através de um trabalho educativo (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 20). Uma das dimensões do trabalho desse órgão, mais fortemente enfatizadas pelos servidores públicos entrevistados, que também comparece nos documentos oficiais da prefeitura, relativos aos programas de urbanização de favelas, diz respeito ao que definem como o trabalho *“socioeducativo”* a ser realizado, e que corresponde ao seu projeto de ação social. Esse se define, basicamente, como o esforço em inculcar, nos moradores da favela alcançada pelas ações de urbanização e regularização, normas de utilização dos espaços públicos e privados, que são substancialmente diversas dos usos e costumes locais, estabelecidos ao longo do processo de formação e consolidação dessa favela. Essa proposta educacional

coloca-se de maneira crítica a tais usos, preconizando o seu abandono e adoção de outro padrão, num processo que foi definido, pelos servidores entrevistados da SMU, não somente como um processo longo, lento e que exige muita paciência, mas como algo da natureza de uma mistura entre convencimento e negociação:

> *É necessário que os moradores destas áreas* [beneficiadas pelo Programa Favela Bairro] *entendam a necessidade de aceitação de um novo código de conduta, compreendendo uma nova postura em relação ao espaço urbano.* (RIO DE JANEIRO, 2003c)
>
> *No papel do POUSO tem a parte social, que é a de levar às pessoas o conhecimento do que é a cidadania, o conhecimento de como ela deve fazer as instalações elétricas e hidráulicas. Informar o que é drenagem, que a água pluvial é uma e de esgoto é outra, que existe uma legislação feita para a área, que as ruas mais estreitas têm gabarito até dois andares, e as mais largas de três, nenhuma mais do que isso. O que já existe fica, mas não se pode deixar construir mais. Nós temos vários casos aqui em que as pessoas têm 3 pavimentos, além de fazer um 3º andar onde é proibido, ainda fizeram avanço no espaço aéreo e, portanto, no 3º pavimento, as janelas de um lado da rua encostam nas janelas do outro lado da rua.* (entrevista com técnico do POUSO)
>
> *O trabalho sócio-educativo é para o morador entender que aquilo vai melhorar a vida deles. Às vezes as pessoas são imediatistas e querem o melhor para si sem olhar se aquilo é melhor para todos. Se você constrói no meio da rua, é ruim para os outros, mas também é ruim para a própria pessoa, porque o sol não chegar no chão, os pavimentos do andar inferior vão se tornar mais escuros e insalubres etc.* (entrevista com servidor em cargo de coordenação, na SMU)

Nesse sentido, preconiza-se a mudança da visão que seria tradicionalmente imperante nas favelas, segundo a qual as áreas vazias existentes em seu interior a ninguém pertenceriam, constituindo aquilo que, na técnica jurídica, denomina-se *res nullius*, estando, pois, disponíveis para serem utilizadas *"por quem primeiro se ocupar delas, ou de acordo com negociações feitas entre os vizinhos e os diversos grupos de poder da área"* (idem acima).

Os depoimentos de dois técnicos da SMU são convergentes, no sentido de atribuir a origem de tal tipo de percepção a condicionamentos histórico-culturais, decorrentes da trajetória de imensa parcela dos moradores de favelas, para quem as experiências básicas de sociabilidade, suas próprias e de várias gerações de seu núcleo familiar, teriam se desenvolvido nessa região:

> *Os moradores dessas áreas não saíram da área formal para morar nessas áreas, mas* [são] *pessoas que já estão na 2ª, 3ª ou 4ª geração de moradores de favela, são pessoas que nasceram e se criaram nessas áreas, seus pais também. A relação dessas pessoas com o espaço é muito diferente daquela existente numa área formal da*

> *cidade. Se tem uma área vazia ali ou uma filha que vai casar, eu construo ali uma casinha e boto ela. Eu converso com meus vizinhos, a Associação concorda, eu posso construir. Na verdade são pequenos acordos ou negociações para permitir a construção. Na hora em que você transforma isso em cidade formal, essa relação com o espaço tem que mudar, porque o que é área vazia é espaço público, é espaço coletivo, é de todo mundo, não é mais área de ninguém em que eu posso me apropriar e passar a ser minha. Essa é a primeira questão que a gente tem que trabalhar muito com os moradores: o conceito de espaço público.*
>
> *Eu tento explicar, você fala, são 8 anos falando, falando, e você percebe que as pessoas... é realmente cultural. A questão de lixo, de esgoto, da laje, de material de construção, são questões bem culturais. As pessoas que moram em comunidade não tinham acesso a esgoto, lixo, não tinham acesso a nada. Apesar de elas irem melhorando a situação delas, aquele tipo de atitude continua, vai passando de pai para filho, e as pessoas hoje ainda continuam fazendo errado.*

A fim de respaldar, jurídica e politicamente, essa diretriz da ação do poder público nas favelas, construiu-se no interior da Prefeitura do Rio de Janeiro um consenso em torno da tese de que *“(...) independente da regularidade fundiária das áreas ocupadas, (...) as áreas de circulação e as utilizadas pela população são bens de domínio público por destinação, dispensando titulação formal para o conhecimento da dominialidade”* (RIO DE JANEIRO, 2003b, p. 29).

Dadas essas premissas, coloca-se a questão de quais seriam os instrumentos de que a prefeitura pretende lançar mão, a fim de obter a legitimação das novas regras, junto aos moradores de favelas. Conforme os documentos consultados, o primeiro desses instrumentos consistiria no processo participativo para a definição das novas regras de uso e ocupação. *“A Coordenadoria* [de Regularização Urbanística – CRU] *define, juntamente com os moradores, as regras para a construção legal nas comunidades declaradas de especial interesse social”* (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 45), sendo elas previamente discutidas com os moradores e consideradas as suas contribuições (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 17), tal como teria ocorrido no caso da favela Fernão Cardim, acima mencionado.

O segundo instrumento de legitimação das novas regras, que aparece com grande destaque nos documentos consultados, consiste no trabalho educativo, ou *socioeducativo*, tal como é chamado no discurso oficial. Esse trabalho se desenvolve por meio de conversas informais, reuniões de rua, panfletagens, convocações, feiras da cidadania, bem como através de ações de capacitação, realizadas com o objetivo de transformar as lideranças em agentes multiplicadores das idéias difundidas no

trabalho socioeducativo, tornando-os capazes de transmitir todas as explicações, sobre o trabalho da prefeitura, aos seus vizinhos. Nas reuniões de rua é realizada a eleição de representantes de rua, moradores que se dispõem, voluntariamente, a colaborar com o POUSO, no trabalho de conscientização da comunidade. Assim, uma vez verificada a existência de construção irregular – o que se procura detectar, logo no início da obra –, é feita uma convocação do responsável por essa, para comparecimento ao POUSO, com vista a receber orientação do técnico desse órgão, quanto ao seu caso e quanto às possibilidades de regularização de sua obra, o que pode se dar pela sua adequação aos parâmetros estabelecidos ou pela demolição. Nessa conversa, procura-se persuadir o morador a paralisar a obra, explicando que o local agora tem regras e que o espaço deve ser respeitado. Esse conjunto de atividades define a metodologia de caráter participativo, tal como concebida pela prefeitura, que permearia todo o trabalho do POUSO. Assim, a proposta da prefeitura seria a de que a introdução das novas regras se faça, principalmente, pelo convencimento, não se baseando na imposição pura e simples das novas normas, e na ameaça resultante da aplicação de sanções legais.

No entanto, o recurso às chamadas “ações exemplares” não está excluído, sobretudo em vista do advento da política do *“Choque de Ordem”*, em 2009, constituindo o terceiro instrumento mencionado nas fontes consultadas. Muito embora haja consciência dos desgastes, na relação entre determinada favela e a prefeitura, provocados pelas operações de demolição, acredita-se que a sua realização, em alguns casos, confere maior credibilidade ao trabalho do POUSO (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 31).

O quarto instrumento para obter a aceitação das novas regras de uso e ocupação, pelos moradores da favela, consistiria no fato de que a regularidade das construções constitui pré-requisito para o acesso aos programas públicos de financiamento, que atuariam, indiretamente, no sentido de induzir os moradores a observar aquelas regras. Esse instrumento foi definido dessa forma:

> *No final dos anos 90, quando houve um acordo entre a CEF e a Prefeitura do Rio de Janeiro visando a oferta de crédito para aquisição de material de construção às comunidades atendidas pelo POUSO, o poder de persuasão das equipes foi bastante reforçado. Nessa época ficava a critério do POUSO vetar o crédito concedido pela CEF, caso a obra solicitada não estivesse de acordo com a legislação proposta para a área. Dessa forma, possibilitou um instrumento de negociação importante com os habitantes locais, tornando mais fácil que os moradores aceitassem as normas do POUSO, não só quanto às*

> *construções, como também no que diz respeito à colaboração em manter limpas as calçadas e encostas*. (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 71)

Por fim, mencionaríamos a contratação de Agentes Comunitários(as) pelos POUSOs, como o quinto e último instrumento, que identificamos nesse mesmo sentido, uma vez que trata-se de agentes recrutados entre os moradores da própria favela, onde o POUSO se instalou, e que desempenham o papel de *"ponte entre o poder público e os moradores de cada área trabalhada"*. Na medida em que sejam pessoas que conhecem a comunidade, sua história, suas necessidades, suas lideranças, podendo o agente comunitário, até mesmo, ser, ele(a) próprio(a), uma liderança respeitada em sua comunidade, tudo isso constitui um capital social e político, que pode se revelar eficaz, no sentido de persuadir os moradores a acatarem as normas estabelecidas pelo Estado.

Discutidos os instrumentos disponíveis para obter a assimilação das normas, deve-se indagar se tais instrumentos são eficazes, bem como se são legítimos.

No tocante à eficácia, nos documentos consultados, encontramos uma série de referências, no sentido de que os moradores aceitam paralisar obras irregulares e pagam as multas aplicadas; de que, em geral, consegue-se que o morador desista da obra, apresentando, na maior parte das vezes, um projeto de legalização, sendo raros os casos de desobediência. Afirma-se, ainda, que, na extração do primeiro auto de infração, o morador efetua o pagamento e já busca adaptar sua obra às exigências da legislação proposta, sendo alto o índice de pagamento das multas, o que demonstraria o efetivo interesse na legalização das construções. Em suma, os documentos oficiais transmitem a percepção de uma atitude mais positiva, dos moradores de favelas, com relação às novas normas, assimilando que o espaço público tem que ser respeitado e entendendo a importância em colaborar com as regras introduzidas (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 31, 70 e 73).

No entanto, outros dados, presentes nos referidos documentos, apontam numa direção um pouco diversa, daquela apontada no parágrafo acima. É o que ocorre, por exemplo, nas referências feitas às reações das Associações de Moradores às propostas de formação de lideranças comunitárias pelo POUSO. Tais reações, registre-se, seriam, em geral, negativas em virtude de a prefeitura estar tentando implantar uma nova forma de representação na favela, o que faz com que as associações se sintam ameaçadas. Muito embora se afirme que tal reação seria uma "atitude equivocada" (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 32), a proposta de articulação

de lideranças, via POUSO, bem como a avaliação expressa, nos documentos oficiais, sobre o trabalho das associações, parecem demonstrar que as preocupações dos diretores dessas são plausíveis e verossímeis. Nesse sentido, encontramos, nos documentos oficiais, referências à baixa participação nas associações e ao fato de que essas, por vezes, autorizam obras irregulares, prejudicando a parceria com o POUSO. Diante disso, afirma-se que seria necessária uma reestruturação da função das associações, em consonância com a nova realidade, trazida pela urbanização das favelas, a fim de que compreendessem o processo de mudança que está ocorrendo. Acrescenta-se, ainda, que o trabalho comunitário do POUSO é no sentido de estimular a reformulação do movimento associativista, a fim de que passe a exercer a cidadania, em seu real sentido, rompendo com a estrutura clientelística a que tem estado tradicionalmente atrelado (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 32 e 71). A crítica prossegue, sustentando que a função cartorial da associação estaria se esvaindo, em função da paulatina conscientização dos moradores a respeito da transformação da favela em bairro, que estaria em curso. Uma evidência invocada nesse sentido seria a transição na realização de contratos de compra de imóveis em favelas, que estaria sendo feita em cartórios de notas e não mais na associação, a fim de não pagar a percentagem de venda, cobrada por essa (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 33).

Se, de um lado, devemos reconhecer que os fatos, ora arguidos, são, em grande parte, verdadeiros, de outro, parece que, no contexto em que se colocam, significam uma deslegitimação da Associação de Moradores, perante o Estado e perante a própria comunidade que a constituiu. A tentativa de legitimação das normas urbanísticas estatais estaria, assim, ocorrendo, em detrimento da organização clássica dos moradores de favelas. O Estado, que, outrora, fez das associações o mecanismo de reprodução da sua autoridade, nas favelas, agora, estaria ensaiando descartá-las, alijando-as do campo político das favelas.

Ao longo da reflexão da prefeitura sobre o trabalho dos POUSOs (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 27 e 73), sustenta-se a hipótese de que haveria uma correlação direta e positiva, entre o avanço da regularização urbanística e as iniciativas dos moradores de investir em melhorias em suas casas, bem como de que haveria idêntica correlação, entre aquela primeira variável e a rejeição dos moradores, quanto a um eventual retorno à irregularidade. Parecem-nos ser essas hipóteses bastante simplificadoras, não considerando outras variáveis intervenientes, na

explicação dos fenômenos em causa – como a capitalização das melhorias urbanísticas, no valor do imóvel, e a ampliação das possibilidades de acesso ao crédito, no período recente –, bem como o fato de que tais investimentos já ocorriam, antes e independentemente da regularização. Em razão dos equívocos contidos nessas correlações, os casos que não confirmam a hipótese são vistos como exceções e distorções, a serem combatidas com a autoridade do Estado:

> *Quando há casos de exceção, relativos a construções irregulares, em que o morador se recusa a colaborar com a coletividade, alegando razões como: 'aqui sempre foi favela e vai continuar sendo, sempre construímos assim', uma atuação eficaz do Controle Urbano iria ajudar muito, através de ações exemplares de demolição. Nas vezes em que houve alguma ação de demolição, tornou-se mais claro para todos que as regras mudaram, reafirmando uma nova postura em relação ao espaço urbano. Na verdade, a população local já tem consciência de que, quando um morador invade o espaço público, ele está desrespeitando os direitos de todos, pois este espaço pertence à coletividade. Portanto, a maioria aprova a ação de demolição*. (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 70)

A transcrição feita, acima, também evidencia que a eficácia dos instrumentos de controle e de "aceitação" das novas regras, pelos moradores de favela, não é tão pacífica quanto querem fazer crer algumas afirmações contidas nos documentos consultados. Na verdade, parece-nos que o discurso apresentado, nos documentos aludidos (especialmente RIO DE JANEIRO, 2008), em primeiro lugar, é estruturado à despeito das evidências empíricas disponíveis. Por exemplo, parece-nos discutível a afirmação de que a maioria dos moradores de favelas aprova as operações de demolição; muito embora esses, em muitos casos, mostrem-se críticos às construções irregulares, condenando-as moralmente, isso não se desdobra, automaticamente, no apoio às demolições. Isso por força de uma série de variáveis, relativas, por exemplo, às redes de relações pessoais estabelecidas no local, as quais sugerem que há uma considerável distância entre uma e outra. Em segundo lugar, e mais importante que tudo, a fala oficial revela uma preocupante minimização e/ou subestimação dos conflitos latentes à implantação de novas normas, em favelas. Simplesmente não se reconhece um conflito, que, à vista de nossa pesquisa empírica e daquelas realizadas por outros pesquisadores, parece-nos ser absolutamente real, constituindo um dos maiores desafios que as políticas contemporâneas, para favelas, devem consciente e coerentemente enfrentar. A negativa e/ou a não consciência e/ou a não aceitação desse componente do real, com o qual se deve lidar, somente pode produzir ações que tanto não atingirão os

objetivos almejados, quanto não serão adequadamente avaliadas, tornando as soluções cada vez mais complexas e cada vez menos viáveis. Isso sem falar que tal postura pode revelar a sobrevivência, subliminar, da perspectiva autoritária das políticas para favelas, às quais nos referimos anteriormente, o que constituiria a mais grave das preocupações.

A dificuldade em lidar com as complexidades reais da relação entre Estado e favelas exibe-se, também, em outros pontos do discurso oficial. A proposta "educacional" ou "socioeducacional", parece-nos flagrantemente etnocêntrica, preconizando uma reforma cultural dos favelados, realizada "de fora para dentro". Nas palavras de Victor Valla, nos processos de educação popular, *"não faltam os que querem apontar o caminho 'correto' para as classes populares"* (Valla *apud* OZÓRIO, 2005, p. 131). Em outros termos, a relação pedagógica, aqui proposta, é de "mão única" e, nela, os papéis dos agentes envolvidos estão prévia e imutavelmente definidos: ao Estado cabe explicar as novas regras, aos favelados cabe assimilá-las. Não se abre espaço para a negociação e até mesmo para a contestação – legítimas no sistema democrático, que deve ser capaz de constituir foros e instituições capazes de absorvê-las e processá-las –, colocando-se somente para os "educandos" a possibilidade de aceitar tais regras, uma vez que elas se apresentam como a única alternativa de constituição da ordem local, ou então se submeterem às sanções do Estado. De fato, sabemos que outras e mais complexas alternativas se colocam, e com bastante frequência, como, por exemplo, a de se violarem as normas legais, estabelecidas para o local, apostando na ineficácia da autoridade do Estado. Isso reproduziria, de um lado, a situação de precariedade consentida, a que se refere Rafael Gonçalves, e de outro, a atitude ambivalente e malandra diante das leis, a que se referem autores como Da Matta (1997) e Villegas & Rodríguez (2003). Tal proposta "educacional", enfim, nada deveria ao tradicional e sobejamente criticado modelo de *educação bancária*, dissecado amplamente por Paulo Freire (FREIRE, 2005), bem como parece esconder formas sutis de subtração dos espaços públicos e comunicacionais, dos fóruns de negociação e de embate, dos quais devem emergir as normas estatais, dentro das concepções contemporâneas de Estado democrático, constituindo uma forma de atualização daquilo que, no capítulo 2, foi denominado *violência simbólica*.[49] À vista do problema

[49] O mesmo problema da dificuldade de aceitação das escolhas populares aparece na narrativa de que as favelas do Parque Royal e do Vidigal foram as que apresentaram maior número de contratos, assinados junto à CEF, no

em tela, adquire grande pertinência a análise oferecida por Marcelo Neves, debatida na seção 2.8, que acusa a inconsistência das formas jurídicas, geradas num contexto de debilidade do chamado *espaço público*, contexto em que as normas jurídicas, que emergem desse processo, entram, sistematicamente, em conflito com as expectativas normativas, especialmente aquelas dos moradores de favela.

Nossa interpretação a respeito da proposta socioeducativa, atrelada à imposição de novas normas urbanísticas estatais, parece ser reforçada com base nos dados e conclusões de pesquisa de campo, realizada na favela de Acari, que passou por idêntico processo de urbanização, seguido de implantação de normas estatais, para disciplinar o uso e ocupação. Nessa experiência, a fim de justificar a nova ordem urbanística, que a prefeitura deseja implantar na favela, os agentes comunitários, envolvidos no trabalho, procuram convencer os moradores a respeito de uma concepção de favela como *"um lugar onde ninguém respeita o espaço de ninguém, com um monte de barracos juntos, 'puxadinhos', onde o morador não entende nada de espaço"* (FREIRE, 2008, p. 101). A pesquisadora registra distintas reações dos moradores a esse processo de reeducação, que em alguns casos tinha êxito, uma vez que alguns moradores a recebiam sem externar críticas ou resistências, o que poderia constituir indicador da relativa incorporação do estereótipo negativo, acima mencionado. Em outros casos, o trabalho reeducativo era percebido como *"uma forma autoritária de desapropriação dos usos cotidianos que faziam desses espaços"* (FREIRE, 2008, p. 102), reagindo os moradores de maneira incomodada, em altas vozes ou de maneira irônica. A pesquisadora conclui que, em verdade, o trabalho educativo, proposto pela prefeitura, importava uma *"tentativa de por à prova o sistema classificatório dos moradores, seduzindo-os a adotar os significados evocados pela Prefeitura, atividade que pode ou não ser bem sucedida, uma vez que os nativos aqui não são passivos figurantes, mas negociadores fundamentais nessa 'política do significado' "* (FREIRE, 2008, p. 111). Observamos que o trabalho educativo para o cumprimento das novas normas urbanísticas, da forma como se encontra concebido e estruturado, depende, lógica e politicamente, da adoção de um pressuposto estigmatizante a respeito da favela e

âmbito do programa CREDMAC, em função de sua renda ser maior do que em outras favelas. No entanto, reclama-se, no documento oficial, de que a prioridade dos moradores recaiu sobre a realização de acréscimos à construção, e não o emboço externo das mesmas (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 37). A questão da aparência externa, que conferiria à favela uma paisagem não muito destacada da de seu entorno, não parece estar entre as prioridades dos moradores, o que não nos parece constituir uma escolha ilegítima e passível de censura, por parte das autoridades estatais.

de seus moradores, de um lado, e de uma concepção racional-formal de cidade, igualmente distorcida. O trabalho proposto serve, pois, como mecanismo de difusão e aprofundamento desses pressupostos, o que representa algo acentuadamente paradoxal, em se tratando de uma proposta que se apresenta como "educativa". Em suma, a reeducação pretendida pela prefeitura, concreta e objetivamente, representaria o esboço de um instrumento de dominação, relativamente sofisticado, a fim de vencer a resistência dos moradores de favela, no sentido da resignificação dos espaços públicos e privados, em áreas recém-urbanizadas. Tal fato se torna mais grave, à medida que os agentes envolvidos não demonstram ter uma percepção clara a respeito dos conflitos engendrados por esse e pelos demais instrumentos, que vêm sendo aplicados à intervenção estatal nas favelas.

Conforme assinalamos, anteriormente, em vários momentos da trajetória da regulação das favelas, buscou-se instrumentalizar a educação, tendo em vista legitimar as intervenções em favelas. De acordo com Valla (1986, p. 28), já em 1941, uma comissão nomeada, por Henrique Dodsworth, para estudar a solução do problema das favelas, propunha *"promover forte campanha de reeducação social entre os moradores das favelas, de modo a corrigir hábitos pessoais de uns e incentivar a escolha de melhor moradia"*. A filosofia da reeducação e da ressocialização também pautaram a concepção dos parques proletários, nos quais ocorria a transmissão diária das lições morais, todas as noites, por parte do administrador, utilizando-se do sistema de altofalantes, neles instalados (VALLA, 1986, p. 38-39). Tais propostas pressupunham a culpa dos moradores de favela, em relação à sua própria situação de moradia, justificando que sejam *"coagidos e, com a crescente complexidade do problema, reeducados. As soluções não incluem a participação dos moradores. Afinal, eles já tinham participado, uma vez que foram eles que 'criaram' o problema. Daí a necessidade de soluções autoritárias"* (VALLA, 1986, p. 42).

O problema discutido, nos parágrafos anteriores, ganharia outros contornos, ou teria minimizadas as suas repercussões práticas negativas, na hipótese de que o processo de construção e elaboração das novas normas fosse efetivamente participativo, baseado em consulta popular ampla e/ou resultante de negociações reais, estabelecidas entre prefeitura e moradores de favelas, refletindo em alguma medida a situação comunicativa ideal a que alude Habermas, um contexto livre de dominação, no qual interagem atores sociais, que visam ao entendimento mútuo por

meio do consenso. No entanto, sabemos que não somente essa situação é extremamente difícil de configurar-se, sobretudo dados os sujeitos envolvidos na relação, que ora discutimos, e o histórico da relação, que mantiveram entre si, como, concretamente, há evidências empíricas, que apontam na direção oposta a ela. Nos documentos consultados, fica nítido, em nosso juízo, que a proposta de participação restringe-se a aspectos adjetivos do processo de planejamento da favela, tais como identificar problemas de manutenção das obras realizadas na favela, informar e prevenir depósitos irregulares de lixo, fiscalizar o uso correto da rede de esgoto e, até mesmo, providenciar a troca de lâmpadas queimadas (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 29). Ou seja, não encontramos, nos documentos consultados, notícia alguma de experiência efetiva de planejamento participativo de favelas, que se refira às decisões fundamentais sobre a organização futura desses espaços, interferindo no teor das regras, que serão positivadas em lei, de modo a significar a corresponsabilidade dos moradores pelo destino do lugar em que vivem. O caso de Fernão Cardim, acima mencionado, não nos parece servir de exemplo, nesse sentido, ostentando uma aparência enganosa de processo participativo. Muito embora saibamos não ser simples a tarefa de realizar processos participativos consistentes e representativos, a experiência da Cidade do Rio de Janeiro parece se situar aquém de tentativas reais de realizá-la, ou de construir uma alternativa aceitável a ela.

Em sentido muito próximo ao nosso, vão as colocações de Rafael Gonçalves, que percebe, e critica, o fato de que *"até hoje, os diferentes projetos de urbanização não conseguiram traduzir, no plano jurídico, as regras e as normas provenientes das práticas sociais locais".* (GONÇALVES, 2008, p. 146). Segundo esse autor, as exigências irreais e elitistas, contidas na legislação, mantiveram, historicamente, grande parte da população fora do circuito formal da moradia, o que contribuiu para a emergência de uma duplicidade de mundos, cuja convivência é marcada por tensões e conflitos, bem como para uma relativização da influência do Estado, nas favelas (GONÇALVES, 2006, p. 2-3). Assim, as favelas se desenvolveram, historicamente,

> *à margem da legislação e não encontraram um respaldo jurídico que as reconhecesse como parte integrante da cidade. Sendo o ambiente jurídico plural e complexo, cabe ao direito não negar as formas distintas de regulação no interior das favelas, nem ceder diante delas.* (GONÇALVES, 2006, p. 21)

Excluídos estes dois pólos, Gonçalves entende que a legislação deve reconhecer as particularidades das favelas e construir-se *"sob um novo pacto sócio-político permeável às reivindicações sociais e centrado numa lógica plural e democrática, permitindo um acesso mais amplo da população à produção, à aplicação e à retificação das normas"* (GONÇALVES, 2008, p. 147-148). Segundo ele, a política de regularização, além de buscar a garantia da posse, por meio da titulação formal da propriedade fundiária, deve buscar, ainda,

> *estabelecer normas jurídicas adaptadas às condições locais, tendo em vista a existência e a predominância, nas favelas, de modelos alternativos de construção e de ocupação do solo. Além de uma flexibilidade urbanística maior, estas regras devem estruturar a dinâmica de crescimento interno, respeitando ao mesmo tempo as estratégias imobiliárias dos habitantes e a qualidade de vida da população. Este processo, ao invés de adaptar as favelas à legislação urbana, consiste sobretudo em adequar a lei à realidade social que as favelas definem (...).* (GONÇALVES, 2008, p. 141)

3.12 A intervenção do Estado nas favelas, no Rio de Janeiro, ao final da primeira década do século XXI

Com o declínio das políticas de remoção, a expectativa de muitos moradores de favela seria a de que o histórico "pesadelo da vigilância" chegasse ao fim, como nos relata Marcos Alvito (ALVITO, 2001, p. 107). No entanto, na década de 1980, a emergência das bocas de fumo fez com que se multiplicassem as operações policiais em favelas, que se perpetuam até hoje, tornando-se mais ameaçadoras para os que residem ou que, meramente, nela estejam, quando de sua ocorrência. Por fim, sucede a relativa generalização das políticas de urbanização e regularização em favelas, que estabelece mais uma forma de controle desses espaços, que passam a estar sujeitos àquilo que Alvito denomina *duplo pan-optismo*, de modo que, conforme esse autor, seria comum, entre os moradores de favelas, o sentimento de que se encontram, continuamente, vigiados, talvez mais do que outrora.

Dado que, no momento presente, já contamos com mais de duas décadas de redemocratização, e ainda com a constituição de todo um aparato legal regulatório das favelas, estabelecido sob esse contexto, a questão, que ora merece ser debatida, versaria sobre a natureza desse controle, que, pelo menos no que respeita aos controles estatais, está sujeita aos mecanismos institucionais de controle

político. Tal questão implica refletirmos até que ponto as intervenções do Estado, em favelas, com um caráter predominantemente repressivo, efetivamente, cederam lugar a ações com caráter distinto desse, que tragam as marcas da cidadania e da emancipação, tal como se espera de um sistema democrático. No texto de Pandolfi & Grynszpan (2002, p. 239), apresenta-se a seguinte hipótese:

> *embora continuem, assim como no passado, sendo percebidas como um sério problema, as soluções propostas para as favelas, de maneira geral, não mais enfatizam a sua erradicação, e sim a sua consolidação. Essa alteração guarda relação fundamental com mudanças significativas observadas nas políticas públicas voltadas para as favelas, nas ações que sobre elas o poder público faz incidir, em especial a partir dos anos 1980. É nesse momento que, de um modo mais patente, consolidando um movimento que já se vinha anunciando há alguns anos, as práticas predominantemente repressivas e remocionistas vão cedendo lugar a uma ação mais positiva do Estado nas favelas, no sentido de urbanizá-las, dotá-las de infra-estrutura e de serviços públicos. É certo que a extensão, a eficácia e a continuidade dessas ações devem ser objeto de questionamento. Não há dúvida de que a repressão continua sendo um componente fundamental na relação entre Estado e favela. Entretanto, a despeito das dificuldades, igualmente inquestionável é a afirmação de que houve uma mudança sensível nessa relação nos últimos anos.*

Trata-se de uma hipótese verossímil, que parece aproximar-se bastante das observações que fizemos da experiência recente das políticas para favelas, na Cidade do Rio de Janeiro, na qual, em que pesem algumas mudanças importantes, que não devem jamais ser desconsideradas, ainda teima em reincidir em práticas observadas em políticas anteriores, adotando procedimentos restritivos aos direitos de sua clientela, bem como transferindo funções do Estado às Associações de Moradores. Além de todas as evidências nesse sentido, trazidas nas seções anteriores, acrescentaríamos aqui mais alguns exemplos, a fim de fortalecer as referências empíricas da análise. No *Protocolo de Intenções*, elaborado pela prefeitura, que deve ser firmado pelo titular de cada unidade habitacional, no início do processo de regularização, o município se compromete a reconhecer a posse da área ocupada e a processar ações rumo à sua urbanização e regularização fundiária, garantindo, assim, o direito à moradia. Por outro lado, o morador se compromete a *"zelar pela preservação dos princípios que nortearão a execução do Projeto Urbanístico"*, a *"não executar obras de modificação ou acréscimo em sua unidade habitacional"* e a *"zelar pelo não crescimento do número de unidades na favela, juntamente com seus vizinhos e com a Associação de Moradores, devendo*

comunicar ao Município casos de invasão ou ampliação sem prévia autorização, bem como qualquer ato contrário à execução do Programa" (COMPANS, 2003, p. 47-48 e Anexo A). De modo análogo, no art. 6º do Decreto 15.214/1996, que dispõe sobre a regularização das atividades comerciais e profissionais, em favelas, define-se que essa será feita, mediante alvará de autorização especial, concedido **sempre** a título precário e revogável, a qualquer tempo, por ato discricionário da prefeitura. O art. 9º do mesmo decreto garante ao comerciante, no entanto, os direitos ao contraditório e à ampla defesa, sempre que ocorrer a propositura de anulação, cassação ou revogação do alvará. Ambos os casos servem para reafirmar que, de algum modo, incorpora-se às políticas para favelas a dimensão dos direitos da população-alvo dessa política, porém sem fazer desaparecer aspectos de precariedade de seu *status* jurídico, que relativizam os direitos que lhes foram assegurados. Nos termos de Gonçalves (2006, p. 17):

> *reforça-se a distância entre as favelas e o resto da cidade, apesar dos subterfúgios simbólicos para extinguí-la. O Favela-Bairro, com seus importantes investimentos em infra-estrutura, corre o risco de se tornar uma mera maquiagem urbanística sem a envergadura social que poderia e deveria possuir. Esta política contribuiu ainda para a relativização da influência estatal nas favelas e reforçou o processo de privatização interna do direito.*

Nesse mesmo contexto, que Gonçalves nomeia de precariedade jurídica, que abrange a precariedade das soluções e dos mecanismos formais, aplicados no desenvolvimento das políticas para favelas, pode-se incluir, ainda, o problema da imposição de normas de uso e ocupação do solo, não na forma de leis, mas, sim, na de decretos, isto é, são atos normativos editados, exclusivamente, pelo prefeito, sem passar pela apreciação da Câmara de Vereadores, antes de sua vigência.[50] Ou seja, os atos normativos, que regulam os aspectos urbanísticos das favelas, não somente não passam pelo crivo democrático dos moradores, uma vez que o processo de discussão dessas normas com seus destinatários possui as limitações e contradições, já assinaladas, como também não se submetem aos seus representantes políticos formais, reunidos no Poder Legislativo. De um ponto de vista estritamente legal, pode-se questionar a validade desses decretos, em face do

[50] Essa poderia, após a publicação do decreto de autoria do prefeito, aprovar um decreto legislativo revogador daquele. Não existe, no entanto, mecanismo parlamentar de revisão dos termos de um decreto do chefe do Executivo, tal como ocorre com as emendas oferecidas a um projeto de lei ou, ainda, de suspensão imediata dos efeitos de tais decretos, o que é possível de ser buscado, apenas na esfera judicial. Por outro lado, um projeto de decreto legislativo segue os trâmites ordinários de qualquer proposta apresentada, no espaço parlamentar, cujo andamento depende das correlações de força, estabelecidas nesse âmbito, em geral, desfavoráveis aos segmentos sociais subalternos.

princípio da legalidade, estipulado no art. 5º, II da Constituição da República, que prescreve que *"ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"*. Em outras palavras, a lei é a fonte de obrigações, sendo o decreto um ato normativo, hierarquicamente inferior a ela, na ordem legal, o qual não cria situações jurídicas novas, mas apenas dá operacionalidade àquelas, previamente constituídas legalmente.

Nos documentos consultados, de autoria da municipalidade carioca, encontramos uma justificativa para o fato de toda a legislação urbanística, de favelas, ser estabelecida por decreto: a lei que cria todas as AEIS remete ao Poder Executivo a tarefa de estabelecer as normas de uso e ocupação,[51] esclarecendo-se que *"a definição dessa forma de legislação foi resultado de várias reuniões com técnicos da SMH e SMU, após proposta inicial da SMH"* (RIO DE JANEIRO, 2008, p. 26 e 39). Entendemos que tais argumentos não prosperam, uma vez que a garantia, aludida acima, possui matriz constitucional, que, de acordo com a hierarquia normativa máxima, não pode ser esvaziada por qualquer outra norma legal.

Outro relevante aspecto da resposta à questão, lançada na presente seção, vincula-se às estruturas organizativas, constituídas nas favelas, que sejam capazes de dificultar, deslegitimar ou, no limite, inviabilizar políticas de caráter repressivo, tal como ocorreu na reação à política de remoção, de modo que se poderia sugerir uma relação inversa entre a existência e a força dessas estruturas e as políticas estatais, de natureza repressiva e/ou segregacionista. Nesse sentido, encontra-se na literatura a percepção de uma dinâmica recente, segundo a qual quanto maior a presença do Estado, nas favelas, maior tem sido o esvaziamento político das respectivas Associações de Moradores:

> *(...) um processo aparentemente paradoxal, que ganha especial interesse por seus desdobramentos políticos, qual seja, o de que a maior presença do Estado e a realização crescente de ações sociais nas favelas vêm coincidindo com o esvaziamento de uma das formas tradicionais de organização dessas áreas, as associações de moradores. Seu caráter aparentemente paradoxal advém do fato de que as mudanças que se vêm observando nas favelas nos últimos tempos devem ser creditadas, em larga medida, às ações desenvolvidas pelas associações de moradores, que desempenharam um importante papel político, especialmente nos anos da chamada*

---

[51] A título de exemplo, o art. 3º, III, da Lei Municipal nº 2.499, de 1996, no qual se declararam como AEIS as primeiras favelas atendidas pelo Programa Favela-Bairro, estabeleceu que *"Parágrafo Único - O Poder Executivo adotará os procedimentos necessários à regularização urbanística e fundiária, aprovando projetos de parcelamento da terra e estabelecendo normas que respeitem a tipicidade da ocupação e as condições de urbanização"*. Tal dispositivo foi repetido nas outras leis instituidoras de AEIS, na Cidade do Rio de Janeiro.

> *abertura democrática, organizando comunidades e pressionando autoridades no encaminhando de reivindicações.* (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 240)

Uma das possíveis explicações para o paradoxo, apontado acima, talvez seja encontrável na própria obra de Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan, quando abordam outro aspecto do esvaziamento das associações, referente ao que chamam de perda, por parte delas, do monopólio da mediação entre Estado e favelas. Trata-se de um poder que, durante algum tempo, as associações detiveram, que constituiu um dos aspectos mais relevantes de seu capital social e político, junto aos moradores, que, no entanto, esvaiu-se, no âmbito das transformações recentes da relação do Estado com as favelas:

> *Elas* [as Associações] *foram deixando de desempenhar um papel de organização, mobilização e pressão, na medida em que o atendimento de demandas locais passou a depender, muito mais, dos vínculos, do acesso, dos contatos dos dirigentes com o poder público. Com isso, seus presidentes passaram a ser uma referência mais forte do que as próprias associações. Entretanto, os presidentes não são os únicos, hoje, a ter vínculos com o poder público, o que significa dizer que não detêm o monopólio da mediação entre esse e as favelas. Ao instituir a figura do 'agente comunitário', trazendo para o seu interior diversas lideranças locais, o Estado criou vínculos diretos com as comunidades e passou também a dispensar a intermediação não só das associações de moradores, mas de outros agentes externos, como os políticos e as ONGs. Nos últimos anos, o poder público contratou para seus quadros algumas centenas de lideranças comunitárias. Participando do governo e gerenciando os programas de urbanização, esses agentes passaram a controlar recursos de poder importantes nas comunidades, o que veio a gerar conflitos internos, bem como produzir impasses sobre o lugar a partir do qual falavam: eram representantes do governo ou da comunidade?* (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 252)

O debate relativo às explicações para o problema do esvaziamento das associações sugere-nos a hipótese de que a sincronia, entre esse fenômeno e a presença maior do que nunca do Estado nas favelas, seria indicativa do fato de que a ação do Estado, nas favelas, estaria surtindo um efeito desorganizador de suas estruturas internas. Aplicada ao caso das estruturas regulatórias, essa hipótese significaria um processo de paulatina dissolução e enfraquecimento das práticas jurídicas locais, anteriores ao processo de urbanização, e sua progressiva substituição, por aquelas preconizadas pelo Estado.

A conhecida crise das Associações de Moradores de favelas tem acentuado uma lacuna importante, caracterizada pela fragmentação política, a que ela crise deu lugar. Apesar de tal crise estar longe de significar uma crise dos movimentos

associativos – que alguns chamam de *comunitários* –, de maneira geral, uma vez que, nas duas últimas décadas, tem surgido e encontra-se em curso uma série de *novos* movimentos, oriundos das favelas – tais como os inúmeros projetos e iniciativas socioculturais, muitas delas buscando *"resgatar positivamente a favela"* –, nenhum desses novos movimentos tem se legitimado a falar da favela como um todo, apresentando-a como um sujeito coletivo, tal como ocorre com relação às associações (PANDOLFI & GRYNSZPAN, 2002, p. 253).

O contexto presente seria marcado pela não radicalização – no sentido de criar raízes – de um campo social, composto de agentes internos e externos às favelas, decididamente voltado para a sua integração à cidade, para o estabelecimento de um patamar democrático de relacionamento do Estado com as favelas, para o fortalecimento da cidadania e para a garantia dos direitos reconhecidos pela ordem jurídica oficial, sejam eles os direitos humanos e fundamentais, sejam os direitos perante outros particulares, exercidos na esfera privada.[52] Tal campo poderia fornecer a necessária sustentação política de ações, em favelas, com o caráter acima indicado. Em tal contexto, não chega a surpreender o "retorno" da idéia de desfavelização, agora impulsionada, basicamente, por três ordens de fatores (cf. GONÇALVES, 2006, p. 19):

- o crescimento das favelas, quase que invariavelmente adjetivado com a pecha de *"desordenado"*;
- o aumento da violência ligada ao tráfico de drogas, fenômeno que, por sua vez, tem impactado negativamente o mercado imobiliário, em regiões privilegiadas da cidade;
- os prejuízos causados ao ambiente natural.

A série de artigos *"Ilegal, e daí?"*, publicada pelo jornal *O Globo*, desde 2005 até hoje – que teve como estopim a "descoberta" do *Empire State* da Rocinha (um edifício de 11 andares), e que provocou a instalação da já mencionada *CPI da Desordem Urbana*, na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro –, representaria um

[52] A fim de ilustrar esse aspecto, que entendemos possuir importância estratégica, muitas vezes não reconhecida adequadamente, entre os especialistas na questão urbana, poderíamos invocar os direitos possessórios dos moradores de favelas sobre as suas próprias habitações. Nesse sentido, Rafael Gonçalves sustenta que *"atualmente, diminuíram-se os questionamentos, quanto ao regime informal que rege os direitos de posse no interior das favelas, o fato de estar na informalidade – aparentemente excluído dos diferentes recursos que a legalidade oferece – permite reduzir os custos inerentes à formalidade imobiliária (taxas, impostos...), contribuindo, assim, paradoxalmente, para a integração socioespacial dos favelados"* (GONÇALVES, 2009, p. 245).

fato, ao mesmo tempo, produtor e produto desse processo.[53] Nesse contexto, a política urbana da prefeitura, apesar de suas contradições, é alvo de um ataque ainda mais conservador do que ela própria tem se demonstrado, no qual se afirma que *“a urbanização das favelas, conjugada a extrema tolerância urbanística, contribuiu para o aumento da favelização da cidade”* (GONÇALVES, 2006, p. 19), propondo-se medidas tais como:

- o estabelecimento de regras urbanísticas mais rígidas para as construções nas favelas;
- a mudança do artigo 429, VI da Lei Orgânica da Cidade, acima transcrito e comentado;[54]
- isenção do pagamento de IPTU, para imóveis situados nas proximidades de favelas, *“onde exista grave índice de violência”* ou ainda *“irregularidade urbana”*, de modo a causar *“efetiva redução do valor de mercado dos imóveis”*;[55]
- a substituição de políticas de urbanização de favelas, por políticas de indenização e erradicação.[56]

Por outro lado, assim como verificado, na década de 1970, a desfavelização contemporânea também se judicializa, passando a ocorrer não somente através das já conhecidas ações possessórias, mas através dos inovadores mecanismos de tutela jurisdicional coletiva, como é o caso das ações civis públicas, movidas pelo

---

[53] O papel dos órgãos de comunicação da cidade, como *“exaltadores da ordem burguesa”* e como reprodutores de *“uma visão tendenciosa da favela”*, parece ter sido uma constante, desde o surgimento desses aglomerados, tal como percebido por Mauricio Abreu, em sua pesquisa nas edições do jornal *Correio da Manhã*, entre 1901 e 1930 (ABREU, 1994, p. 35).

[54] Trata-se do Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 9, de 2005, de autoria dos Vereadores Leila do Flamengo, Aspásia Camargo e Wanderley Mariz, cujo último andamento se deu em 15/03/2006, quando foi deferido requerimento, que solicitava a sua inclusão na pauta da ordem do dia, da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro.

[55] É o caso de projetos como o PLC nº 586, de 2005, apresentado pela vereadora Teresa Bergher, que isentava todas as unidades em edificações multifamiliares, localizados num raio de 500 metros das favelas, que apresentassem tais problemas, independentemente de sua posição na edificação. Tal projeto, embora não levado à votação, até a presente data, recebeu parecer favorável de quatro comissões da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, inclusive um parecer pela sua constitucionalidade, dado pela Comissão de Justiça e Redação, encarregada de analisá-lo, sob esse prisma.

[56] É o que sugere a reportagem de O Globo, de 15/11/2009 (p. 15, assinada por Fábio Vasconcellos), intitulada *“Um apartamento no asfalto: dinheiro investido no Dona Marta é suficiente para adquirir um imóvel por família”*. Nessa matéria, é sustentado que as inúmeras iniciativas de urbanização de favelas *“acabaram despertando o debate sobre o modelo de política de desenvolvimento urbano e habitacional para o Rio. Afinal, para comunidades de pequeno porte, vale mais ampliar investimentos ou pagar indenizações para que os moradores possam adquirir imóveis em áreas já estruturadas?”*. Tomando o caso da favela Santa Marta como referência, a reportagem somou todos os recursos que o Estado, em suas três esferas, aplicou nessa favela, desde 1983, ou pretende aplicar, tanto em obras como em projetos sociais, chegando ao gasto de R$ 84 mil por unidade habitacional existente nessa favela, o que permitiria a compra de apartamento de dois quartos em diversos bairros da cidade.

Ministério Público contra a Prefeitura do Rio de Janeiro, a fim de obrigá-la a remover determinadas favelas.[57] A perversidade desse mecanismo reside não só numa certa desvirtuação das ações coletivas – imaginadas originariamente para a promoção dos direitos sociais, tais como o próprio direito à moradia –, como também no fato de que não é movida, diretamente, contra os moradores de favelas, mas, sim, contra a prefeitura. Isto dificulta as possibilidades de defesa dos moradores e, em tese, permite um conluio entre as partes do processo, a fim de legitimar, juridicamente, a remoção e, ao mesmo tempo, bloquear o debate político a seu respeito, por meio de um imperativo institucional incontornável – a decisão judicial.

Assim, busca-se realizar, por outros caminhos, o projeto que se inviabilizou, política e economicamente, na década de 1970, num movimento que demonstraria a intenção de revisão do pacto político de *tolerância precária* das favelas, conduzido sob a iniciativa e liderança dos segmentos médios e elitizados da cidade. Tal movimento se beneficiaria até mesmo do fato de que, pontualmente, as remoções de favela não deixaram de acontecer, em paralelo ao desenvolvimento do Programa Favela-Bairro. Por outro lado, demonstrando a reprodução do quadro de reações contraditórias da sociedade, diante da expansão das favelas, a regularização fundiária das favelas, situadas em áreas privilegiadas da Cidade do Rio de Janeiro, pode estar começando a atrair interesses externos a ela, como aqueles do capital imobiliário, que veriam na titulação formal a oportunidade de passarem a operar nesse mercado, até aqui dominado por agentes locais, acirrando a competição entre agentes capitalistas por posições no mesmo. Tal disputa constitui uma das novas faces dos processos de segregação urbana, resultantes das acomodações das dinâmicas de mercado às políticas de regularização fundiária. Fazemos tais afirmações, à vista da experiência em curso de regularização fundiária da favela do Cantagalo, que tem contado com o total engajamento de um movimento social, oriundo dos moradores do bairro de Ipanema – *Projeto de Segurança de Ipanema*, coordenado por Ignez Barreto – e por uma entidade privada – o *Instituto Atlântico*, presidido por Paulo Rabello de Castro. Esses agentes têm articulado uma série de outros agentes supralocais, externos à favela – como grandes escritórios de

[57] Foi o que ocorreu, no ano de 2006, numa ação distribuída à 4ª Vara de Fazenda Pública da Cidade do Rio de Janeiro, na qual o Ministério Público pede que a prefeitura seja condenada a remover e reassentar 13 favelas, existentes no Alto da Boa Vista, onde existiriam, aproximadamente, 600 unidades habitacionais. O advogado Miguel Baldez, procurador do Estado, aposentado, agindo como mandatário judicial de diversas organizações sociais, peticionou ao juiz da causa, requerendo que os moradores dessas favelas ingressassem no processo como assistentes do réu, a fim de que nele pudessem se pronunciar, mas esse pedido foi negado.

advocacia internacional da Cidade do Rio de Janeiro –, que parecem ter adotado essa experiência como um *piloto* de futuros projetos urbanos, em favelas. Tal experiência parece reafirmar o quanto a regulação das favelas constitui matéria de interesse de agentes e forças sociais, exteriores a ela, que não se reduzem ao Estado, não resultando, exclusivamente, das tensões que envolvem esse e os moradores das favelas.

Em suma, o conjunto de fatos, acima trazidos à reflexão, não deixam de levantar preocupações, tendo em vista o alerta de Abreu (1994, p. 44), segundo o qual *“a história recente das favelas demonstra que, nos últimos cinqüenta anos, estabeleceu-se uma nítida correlação entre a vigência do regime democrático e a aceitação da permanência das favelas nas áreas valorizadas da cidade”*.

PARTE II

AS INSTITUIÇÕES CONTEMPORÂNEAS DO DIREITO DE PASÁRGADA:
UMA APROXIMAÇÃO A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO

"É, agora quem manda na rua é o César Maia, né?"
Moradora da favela de Acari, reagindo com ironia à
ameaça de multa por uso privativo da via pública
(FREIRE, 2008, p. 102).

CAPÍTULO 4 – NOTAS PRELIMINARES SOBRE O CASO ESTUDADO

“Queriam isolar, mas não sei da onde partiu isso aí. Não sei explicar o porquê. Eu só sei que não conseguiram fechar. Não sei de quem foi a idéia de fechar pra não passar. Isso é que eu não sei explicar quem foi. Existe esse problema mesmo. Mas a maioria que deu força pra não fechar foi nós daqui. Por que fechar? Separar por quê? Aqui é Brasil!”
Sr. Manoel, morador do Parque Royal desde 1983, falando sobre a proposta de muro para isolar a favela do bairro no entorno.

4.1 A pesquisa empírica

Conforme já havíamos sinalizado, na Introdução à presente tese, o esforço de pesquisa, que buscamos nela articular, compreende a realização de estudo de caso, visto como necessário, a fim de captar as transformações, ora em curso, no processo de regulação jurídica das favelas – notadamente, no contexto da Cidade do Rio de Janeiro –, no que tange às formas de apropriação, uso e ao aproveitamento do espaço, qualificando essa regulação em várias dimensões.

Nesse sentido, elegemos a favela do Parque Royal, localizada na Ilha do Governador, no bairro da Portuguesa, como nosso principal caso de referência, uma vez que se trata de uma favela que:

- recebeu as obras de urbanização, executadas no âmbito do Programa Favela-Bairro, logo em sua primeira etapa, no período 1993-1996;
- foi objeto de um conjunto de atos normativos, que visam promover a sua regularização urbanística e disciplinar os processos de uso e ocupação do solo, na área em que foi oficialmente delimitada;

- foi dotada de órgão público de fiscalização e promoção do cumprimento dessa legislação (denominado *Posto de Orientação Urbanística e Social* – POUSO);
- recebeu um conjunto de serviços e equipamentos públicos.

Configura-se, portanto, como um dos casos, dentre todos aqueles disponíveis, na Cidade do Rio de Janeiro, em que há mais tempo se verificou o advento da regulação estatal. Assim, fica favorecido o estudo, que almejamos realizar, da dialética entre a regulação local, comunitária e/ou tradicional, ali vigente, em face da regulação estatal, que emerge, a partir de meados da década de 1990.

Esse caso foi explorado em dois momentos. O primeiro deles – desenvolvido, entre novembro e dezembro de 2007 –, um pouco mais breve que os demais, teve um caráter sobretudo exploratório, no qual reunimos um conjunto inicial de informações sobre a localidade em estudo, bem como identificamos os principais agentes, nela atuantes, além de fazermos uma série de contatos, com vistas ao segundo momento. Esse momento inicial deu ensejo a um relatório preliminar da pesquisa de campo, elaborado em 2008, que orientou a revisão dos instrumentos de pesquisa e das questões a serem trabalhadas, nas etapas seguintes. No segundo momento, desenvolvido entre janeiro e maio de 2009, buscamos aplicar os novos questionários, elaborados como produto do momento anterior, os quais se atinham a questões mais específicas e menos abertas, do que aquelas, trabalhadas no momento inicial da pesquisa de campo. Nesse caso, o número de entrevistados e de outras atividades de pesquisa realizadas foi, significativamente, maior do que no momento anterior, sendo aquele no qual produzimos um conjunto mais extenso e mais específico de informações.

Na segunda etapa da pesquisa, desenvolvida entre junho e agosto de 2009, elegemos a comunidade da Quinta do Caju – igualmente atendida pelo Programa Favela-Bairro, urbanizada, com a edição da respectiva legislação urbanística e instalação de órgão de controle –, como caso de controle. Assim fizemos, a fim de dispormos de um referencial de comparação com o caso principal, de modo a que se pudesse perceber se as dinâmicas encontradas, nesse, de algum modo se reproduzem naquele, indicando uma possível generalização delas. Por outro lado, uma vez que o caso de controle é usualmente considerado como o mais adiantado caso de regularização fundiária, existente na Cidade do Rio de Janeiro, esse pode servir à elaboração de prognósticos, quanto aos desdobramentos futuros do caso

principal, o que constitui um segundo possível exercício analítico a ser ensaiado, na presente tese.

A pesquisa dos casos de referência e de controle foi estruturada com a aplicação de três técnicas:

- realização de entrevistas, individuais ou coletivas (nesse caso, envolvendo grupos de duas a cinco pessoas), com a utilização de questionários semiestruturados;
- consulta de documentos sobre esses casos, disponíveis na Secretaria Municipal de Habitação;
- observações e conversas informais, realizadas quando de nossas idas às duas localidades eleitas para a pesquisa de campo, para a realização das entrevistas.

No tocante à primeira técnica empregada, foram entrevistados, prioritariamente, moradores de ambas as localidades. As entrevistas foram realizadas ora na residência dos entrevistados, ora na sede da Associação de Moradores, ora, por fim, em outros locais, como a escola pública, frequentada por alguns entrevistados, que se encontravam inseridos em programas de educação de jovens e adultos, ou ainda outros espaços de organizações locais, como a creche comunitária e o centro social. Entre os entrevistados, podemos distinguir os seguintes subgrupos:

1. Moradores do local estudado:
   - 1.1 dirigentes da Associação de Moradores (comumente chamados de “lideranças comunitárias”);
   - 1.2 ex-dirigentes da Associação de Moradores;
   - 1.3 agentes comunitários de órgãos estatais;
   - 1.4 comerciantes;
   - 1.5 corretor de imóveis;
   - 1.6 pastor protestante;
   - 1.7 carteiro comunitário;
   - 1.8 proprietários de vários imóveis (ou grandes proprietários).
2. Pessoas de algum modo relacionadas ao local (pessoas que não residem na favela, mas que, em geral, nela atuam, profissional ou voluntariamente):
   - 2.1 agente de pastoral;
   - 2.2 corretor de imóveis;

2.3 psicólogo;
2.4 jornalista;
2.5 advogado;
2.6 ex-morador.

3. Pessoas do entorno do referido local (moradores ou profissionais atuantes nas circunvizinhanças da favela);
4. Servidores de órgãos estatais:
   4.1 Nível de chefia (ocupantes de postos de coordenador ou gerente de repartições municipais);
   4.2 Técnicos (do POUSO, da Secretaria Municipal de Habitação, da Secretaria Municipal de Educação, da Superintendência de Licenciamento e Fiscalização, do Posto de Saúde);
   4.3 Contratados (servidores terceirizados, a serviço do Estado).
5. Acadêmicos.

Os referidos subgrupos podem ser quantificados da seguinte maneira, conforme a frequência das entrevistas:

Tabela 5 – Quantidade de entrevistas por Subgrupos

	Etapa 1 Momento 1	Etapa 1 Momento 2	Etapa 2	Totais por subgrupo
1. MORADORES	17	61	05	83
2. RELACIONADOS	03	06	---	09
3. ENTORNO	---	08	---	08
4. SERVIDORES	04	15	02	21
5. ACADÊMICOS	01	04	---	05
TOTAIS POR ETAPA	25	94	07	126

Tabela 6 – QUANTIDADE DE ENTREVISTAS POR ETAPA DA PESQUISA

Etapa 1 – Momento 1

MORADORES	1 Dirigente Associação; 2 agentes comunitários; 14 simples moradores
RELACIONADOS	2 agentes de pastoral; 1 advogado
SERVIDORES	1 nível de chefia; 2 técnicos; 1 contratado

Etapa 1 – Momento 2

MORADORES	14 agentes comunitários; 8 comerciantes; 6 ex-dirigentes Associação; 5 dirigentes atuais Associação; 2 grandes proprietários; 1 corretor; 1 pastor; 1 carteiro; 23 simples moradores
RELACIONADOS	2 corretores imobiliários; 1 psicólogo; 1 jornalista; 1 advogado; 1 ex-morador
ENTORNO	4 corretores de imóveis; 3 moradores de conjunto habitacional; 1 ex-dirigente de Associação de Bairro.
SERVIDORES	2 nível de chefia; 10 técnicos; 3 contratados

Etapa 2

MORADORES	2 Dirigentes Associação; 3 simples moradores
SERVIDORES	2 técnicos

Das 126 entrevistas realizadas, 96 delas puderam ser gravadas, mediante o consentimento dos entrevistados. As gravações totalizaram, aproximadamente, 62 horas de gravação, dentre as quais selecionamos aquelas reputadas mais relevantes, para fim de transcrição e menção direta, na presente tese. As transcrições totalizaram 44 entrevistas, com 58 entrevistados e, aproximadamente, 50 horas de gravação.

Nos Apêndices “A” a “D” da presente tese, relacionamos todas as entrevistas gravadas e as conversas informais, realizadas ao longo da pesquisa empírica, bem como algumas atividades, que pretendíamos realizar, mas que não puderam concretizar-se, por diferentes fatores, dentre eles a negativa, por parte das pessoas procuradas, em conceder entrevista. Isso impediu que fossem realizadas algumas entrevistas, consideradas fundamentais, tais como aquelas com dois ex-presidentes

da Associação de Moradores do Parque Royal, que estiveram à frente dessa organização, ao longo da década de 1980 e início da década de 1990, um período de efervescência do movimento associativo, nessa favela, bem como na sociedade brasileira de maneira geral. Esse fato foi assumido, em nossa pesquisa, como um indicativo de prováveis processos de alijamento – e/ou de autoalijamento – de antigas lideranças de favelas, ocorrido em virtude dos caminhos trilhados pelas Associações de Moradores, nos últimos vinte a trinta anos. Nesse período, testemunhou-se uma série de transformações, na relação das favelas com o Estado, com o conjunto da cidade, bem como entre agentes referenciados localmente, isto é, na própria favela, tais como aquelas que envolvem lideranças comunitárias, chefes da boca de fumo, lideranças religiosas, além de outros integrantes da chamada *burguesia favelada*.

No tocante à segunda técnica de pesquisa, por nós empregada, essa compreendeu a consulta e coleta de documentos disponíveis, a respeito dos dois casos eleitos, junto à Gerência de Regularização Urbanística e Fundiária, órgão da Secretaria Municipal de Habitação, oriundos dos cadastramentos produzidos por esse órgão, como etapa necessária à promoção da regularização urbanística e fundiária. A partir dessa pesquisa, pudemos produzir alguns dados quantitativos a respeito do caso de referência originário, que serão expostos e analisados nos capítulos 5 e 6, da presente tese. Para fim de maior simplicidade, referir-nos-emos aos documentos mencionados, nesse parágrafo, simplesmente por *"Cadastros"*.

Por fim, a pesquisa dos dois casos envolveu a realização de observação informal, por ocasião das idas aos dois locais, para realização de entrevistas. Houve escassas oportunidades para a observação de eventos coletivos, ocorridos nas duas localidades pesquisadas, tais como assembléias ou reuniões, convocadas pela Associação de Moradores ou por outras organizações locais, festas, campanhas desenvolvidas por órgãos estatais ou comunitários etc. Durante os períodos do trabalho de campo, pudemos acompanhar, basicamente, alguns casos da lavratura de contratos de compra e venda de imóveis, realizados perante o presidente da Associação de Moradores, além do atendimento, por parte desse, de solicitações de moradores, que procuravam a associação para fim de mediação de conflitos com vizinhos ou com aquele, de quem haviam comprado seu imóvel.

4.2 Apresentação do campo de pesquisa: a trajetória da Favela Parque Royal

4.2.1 O surgimento e a luta pela permanência

Ilustração 4 - As primeiras construções no Parque Royal: proximidade de córregos, utilização de materiais precários e existência de vegetação

Fonte: RIO DE JANEIRO, 1994.

Conforme dados do SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda), organizado pelo Instituto Pereira Passos (IPP), órgão da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, data de 1973 o primeiro registro público de ocupação, na área hoje abrangida pela favela do Parque Royal. No entanto, documento obtido junto à Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), provavelmente produzido por técnicos desse órgão, durante os trabalhos de urbanização e regularização, ali executados, desde 1993, dá conta de que, segundo um dos mais antigos moradores do local, os dois primeiros barracos, levantados nesse sítio, foram construídos em 1964. Um deles, o mais conhecido, por Dona Maria dos Santos, uma mulher separada e com sete filhos de seu primeiro casamento, publicamente conhecida, no local, como *Maria sem calça*, sendo esse, inclusive, o primeiro nome, pelo qual a embrionária

favela foi conhecida.[1] Conforme a mesma fonte, Dona Maria dos Santos teria invadido o local, quando ainda era completamente desabitado, constituindo uma área de manguezal, com matagal denso e alto ao seu redor, banhado pelas águas da Baía de Guanabara, onde existia uma praia, frequentada por alguns moradores das circunvizinhanças.

O local, onde Dona Maria dos Santos levantou seu pioneiro barraco – e, pouco tempo depois, uma cantina, que atendia aos operários das construções em curso, na vizinhança –, corresponde ao que, hoje, é conhecido como Rua da Praia, a primeira rua formada no Parque Royal, que, à época, seria *"apenas uma linha de caminho para passar entre o matagal"*, conforme relato dos primeiros moradores, que, durante alguns anos, chegaram a plantar cana e alguns legumes no local. Tal rua polariza uma das *regiões* ou *microáreas*[2], que se podem reconhecer, nessa favela, correspondente à sua parte "de cima", conforme comumente referida.[3] Alguns dos mais antigos moradores, que até hoje permanecem no Parque Royal, relatam que chegaram ao local, a partir de convite feito por um dos filhos de Dona Maria dos Santos, que oferecia barracos à venda, no local, a fim de juntar mais pessoas, de modo a invadir completamente a região. Segundo relato de sua filha, Dona Maria

---

[1] Tal sarcástico apelido se deveria ao fato de que Dona Maria dos Santos era uma inveterada consumidora de bebidas alcoólicas, o que a levava a urinar de pé, em plena rua, a partir do que os homens do local inferiam que ela não usaria roupa de baixo. Ela faleceu, em 1987, já sendo também falecidos cinco de seus sete filhos. Uma de suas filhas reside até hoje no Parque Royal, e é dona de uma birosca, tendo sido uma de nossas entrevistadas, durante a pesquisa de campo. Nessa entrevista, ela nos informou que reside no Parque Royal, aproximadamente, desde 1970.

[2] Utilizamos, na presente tese, o conceito de *microáreas de vizinhança*, que extraímos da obra de Marcos Alvito (ALVITO, 2001, p. 61-73), que as define como níveis de segmentação, existentes numa dada localidade – como uma favela –, identificadas por alguma particularidade física ou socioeconômica (uma determinada rua, a localização de um certo equipamento de uso coletivo, um local de concentração de pessoas, uma igreja etc), e que *"serve de base para representações acerca das diferenças existentes dentro de uma única favela"*. Trata-se de pequenas parcelas da favela, que *"encerram em si uma rede de relações firmemente entrelaçadas, cujo ponto de partida é a vizinhança"*, tomada essa expressão em sentido bastante estrito. Trata-se, por fim, de espaços intermediários entre o espaço privado (a casa) e o público, *"onde se desenvolve uma sociabilidade básica, mais ampla do que aquela fundada nos laços familiares, porém mais densa, significativa e estável que as relações formais e individualizadas impostas pela sociedade"* (Id., p. 62). No caso que estudou, Alvito verificou que as microáreas operavam de modo a estabelecer barreiras simbólicas à circulação espontânea de moradores da favela, entre elas, bem como constituíam uma espécie de "guia", para o estabelecimento de redes de solidariedade coesas e de várias ordens (namoro, lazer, fixação de residência, convívio social, troca de favores etc).

[3] A Rua da Praia, bem como a microárea, que ela polariza, é objeto de estigmatização interna, entre os moradores da favela, uma vez que tem sido identificada como o *locus*, em que se realizam as atividades do tráfico de drogas e onde, provavelmente, estaria situado o *bunker* dessa organização. Corroborando essa imagem, o jornal *Ilha Notícias*, em sua edição de 24/07/2009, informa a prisão, pela polícia militar, do chefe do tráfico no Parque Royal, um jovem de 18 anos, realizada quatro dias antes, às 9h20m, precisamente, na Rua da Praia. Em entrevista que realizamos com assistentes sociais, que trabalham no CIEP que atende crianças do Parque Royal, foi nos revelado que é comum as crianças moradoras dessa rua/região serem alvo de constantes galhofas, por parte das demais.

dos Santos chegou mesmo a dividir, com alguns dos novos moradores, o lote de terra que havia demarcado para si mesma, fato que parece ter sido relativamente comum no local, comparecendo, também, em outros depoimentos coletados, na pesquisa de campo. Segundo depoimento de outros antigos moradores da favela, a ocupação originária do local teria sido consentida, verbalmente, por autoridades militares, com quem esses moradores travaram entendimentos – as quais mantinham vigilante na área, uma vez que se tratava de imóvel público –, condicionada, no entanto, a que não fossem promovidos aterros. Tal condição foi, ao longo do tempo, amplamente descumprida, até mesmo em função do fato de as autoridades militares manterem vigilância mais severa, apenas sobre a área vizinha, que serve de proteção ao Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro.

Antes de passar a ser conhecido por seu atual nome, o Parque Royal foi conhecido, ainda, como *Maruim*, nome atribuído à existência, em profusão, de “nuvens” compostas de minúsculos mosquitos, que povoavam o local, que não deixavam ninguém dormir, entravam na roupa e provocavam alergias nos moradores. Esse nome – que também identificava a praia existente no local –, por vezes, é utilizado, até hoje, por alguns moradores, que revelam, assim, sua preferência pela antiga nomeação. O nome *Parque Royal* é atribuído à existência, no local, de um modesto clube, chamado *Royal Futebol Clube*, que se responsabilizava pela administração de um grande campo de futebol, existente numa das entradas da favela, em sua área central. O nome e o símbolo do clube ficavam estampados numa pequena edificação, existente numa das laterais do campo – vide foto abaixo –, provavelmente, utilizada para guardar os diversos materiais usados nas partidas, sendo de se inferir que a visibilidade desses símbolos auxiliou na difusão do atual nome.

Um fato importante, em termos das múltiplas vias de integração, entre as favelas e o tecido urbano em seu entorno, reside em que esse campo, ao longo das décadas de 1970 e 1980, não era freqüentado, somente, pelos moradores da favela, mas por moradores dos bairros do entorno e, até mesmo, por jogadores de futebol profissional, residentes na Ilha do Governador. Esses últimos aproveitavam seus dias de folga para frequentarem a praia existente no local, programa que era

associado à realização de churrascos e "peladas", o que era conhecido, no bairro, como *"Segunda sem lei"*.[4]

Ilustração 5 – Vista parcial do antigo campo do Royal F. C., mostrando a pequena edificação que servia de sede, com o símbolo do clube

Fonte: RIO DE JANEIRO, 1994.

Nesse sentido, vejam-se dois depoimentos, de um corretor de imóveis, atuante no mercado imobiliário formal do bairro, e outro, de uma antiga liderança de movimentos sociais insulanos:

> *Meu primeiro imóvel eu comprei ali no AEROBITAS.*[5] *Na época eu comprei com 18 anos, meu pai era da Varig, ali foi vendido pros funcionários. Aí nós compramos um apartamento ali. Depois passou uns anos eu vendi, antes de começar aquela favela. Eu jogava bola ali, tinha um barco à vela, ali tinha um campo. Deixava o barco ancorado ali em frente, ali na praia, depois fizeram aquela favela, foram deixando, deixando... Ali tinha o campo do Royal, tiraram os caras ali do Dendê e botaram pra lá, o campo foi... o nome do cara era Zé Paraíba, botou lá uma casinha, tomava conta, administrava, tinha um time, a gente jogava de manhã. Aí dali foi fazendo mais uma, mais uma, quando eu vi deu uma cidade. Ainda chega o Governo e ainda*

[4] Trata-se de uma referência à segunda-feira, dia em que, costumeiramente, os futebolistas profissionais gozavam de folga, após as partidas disputadas aos domingos.

[5] Conjunto habitacional, construído muito próximo ao Parque Royal, do qual falaremos mais, ao longo desse capítulo.

> *fez aquela, foi o Fernando Henrique né, que fez aquela obra lá?* [refere-se ao Favela-Bairro]
>
> *Eu vim em maio de 69, e ela* [o entrevistado refere-se à sua mulher] *se mudou em 70. E nós nos conhecemos na praia, então onde é a favela, foi onde nós nos conhecemos, nos paqueramos. Isso foi em 1971. Em 71 foi quando ela me paquerou. Desculpa esse adendo aí (risos). Então, isso tem um simbolismo legal, hoje em dia é favela, mas foi o lugar onde nós paqueramos, era a praia que nós freqüentávamos quando jovens, não é? A gente não fazia nada, era jovem, 18 anos, tinha dado baixa no quartel, então eu freqüentava ali, ela também estudava e tudo, e era um lugar muito gostoso, que a gente ficava o dia todo, fazia barraquinha, levava lanche, olha, um paraíso, um paraíso. Tinha um caminho pela areia até Tubiacanga, areia branquinha. Então ali, não tinha barraco nenhum, o único barraco que tinha é hoje onde você vê aquele canal que fica entre a favela do Parque Royal e onde fica aquela creche, não tem um canal ali? Ali, por ali, só tinha um barraco mais ou menos naquelas imediações, um barraco que tinha o Zé Carlos, um cara que cuidava de cavalos, e tudo, era o único barraco que tinha ali, podemos considerar naquela região. Só tinha um barraco, a favela, aquela área da favela, aquilo ali era a Praia do Maruim, por causa da grande incidência de um mosquito que nós apelidamos aqui, não sei se o nome é esse, nós apelidamos de Maruim, que era o nome do mosquito, então ficou Praia do Maruim, e era freqüentada pelos moradores que moravam aqui nessa vila, Vila Valentim Bolsas, que congrega todas essas casas aqui dos moradores, porque não existia o AEROBITAS, estava em construção, Santos Dumont* [outro conjunto habitacional do entorno] *ainda estava em construção, então os moradores que iam, que freqüentavam, eram os moradores daqui da Valentim Bolsas.*

Conforme já sugerido, nos depoimentos acima, o surgimento do Parque Royal, e de outras favelas na Ilha do Governador, é comumente associado às inúmeras oportunidades de trabalho, ali surgidas, entre as décadas de 1950 e 1970, período do *desenvolvimentismo* e, depois, do *milagre econômico*, tais como aquelas provenientes das indústrias petroquímica, naval e de construção civil. Essas transformaram a fisionomia da região, que, até a década de 1930, era usada, exclusivamente, para fins militares. No caso da construção civil, pode-se destacar a execução de grandes obras – especialmente a do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, inaugurado em 20/01/1977 –, a abertura de grandes loteamentos e incorporações imobiliárias, voltadas tanto aos segmentos de maior poder aquisitivo – como é o caso do bairro do Jardim Guanabara –, como a outros segmentos da classe média intermediária e inferior –, como é o caso dos Conjuntos Habitacionais Santos Dumont e Rubem Berta. Esse último, mais conhecido como AEROBITAS, conta com quase 1.500 apartamentos e foi realizado por iniciativa da Cooperativa de

Aeroviários e Aeronautas, com financiamento do BNH. Tal dinâmica favoreceu que se deslocassem, para as favelas da Ilha do Governador, populações residentes em outras favelas da cidade, sendo o caso mais pronunciado o da favela da Maré.[6] Esse caso demonstra o processo pelo qual as favelas crescem à sombra do crescimento da cidade e da economia, como um todo, configurando o padrão desigual do desenvolvimento nacional, objeto de variados diagnósticos. Nas palavras do corretor de imóveis entrevistado:

> *Eu conversei com dois corretores antigos, eles devem ter 70 anos, um é até Presidente do Sindicato dos Corretores, o outro trabalha, eu sou do CRECI também, sou delegado, o outro também é delegado da Barra. Aí eles, conversando comigo, vieram pra Ilha, pegavam barca, saltavam. Eu perguntei: mas porque favelizou? Ele falou o seguinte: chegava aqui eu ia lá vender na planta. Fez na Ilha, fez umas casas ali, umas casas logo aqui na saída. Os caras começavam a trabalhar, vinham nas barcas pra construção, pegavam aquela fila, o cara começava a fazer a obra. Aí fazia a obra, olhava, acabou a obra, ele ia pra outra. Nesse pra outra ele já não voltava mais. Tinha um terreno lá, ele ia lá em cima, começava a construir com a própria sobra de obra, revezando com os próprios trabalhadores que ajudaram, e dali foi. Foram, começou a vender, que era uma vista fantástica, onde é o morro, a Ilha é uma vista, a praia ainda era limpa... Ele falou que eles, no intervalo, lá na corretagem, ficavam, levantavam a calça, iam molhar os pés, água limpinha, pegava siri. Quer dizer, eles tinham que contar é com isso, começou dali, não tinha nada na Ilha. Iam lá no bonde, tinha o bonde, soltavam de bonde, eram garotos, 20 anos, sendo corretores. Quando começou os conjuntos residenciais na Ilha, ele falou que aquilo ali que era uma mão-de-obra. As pessoas não iam embora. E tavam morando ali, fazendo família, arrumavam família. Já tinham trabalho e uma Ilha crescendo, ia ficar na Ilha. Isso foi nos anos 50 pra 60. Favelizou por isso, os trabalhadores, lugar bonito, arborizado, pessoas bonitas, aí o cara vinha, ali ele já arrumava uma namorada, que trabalhava na casa de alguém, fazia família e não voltava mais. Ainda não tinha nem a ponte* [que liga a Ilha do Governador ao continente]. *Acho que a ponte é de 1960, se não me engano*.[7]

O conjunto AEROBITAS e a favela Parque Royal são separados entre si, apenas, pela Estrada Governador Chagas Freitas, que liga os bairros insulanos do Moneró e do Galeão, constituindo-se via arterial alternativa à principal via de

---

[6] Esse é um dos fatores que interfere na explicação da marcada presença de população oriunda dos estados nordestinos, especialmente, Bahia e Paraíba, tanto na Maré quanto no Parque Royal, e até mesmo em outras favelas da Ilha do Governador. No caso do Parque Royal, chamou-nos atenção o baixo percentual de negros em sua população, em contraste com a acentuada presença do sotaque, das expressões da linguagem oral (os *regionalismos*) e das músicas tipicamente nordestinas.

[7] A ponte ligando a Ilha do Governador ao continente foi inaugurada em 31/01/1949. Antes disso, a única ligação existente era a barca.

penetração da região – a Estrada do Galeão –, e que margeia grande parte da área de proteção da segunda pista do Aeroporto Internacional.[8]

Ilustração 6 – A Estrada Governador Chagas Freitas (ao centro) em 1994, tendo à sua direita o Parque Royal e à esquerda o conjunto *AEROBITAS*

Fonte: Archi 5

Esse conjunto foi erguido, entre 1968 e 1978, numa obra conturbada, na qual se sucederam três diferentes empresas de construção, que substituíam a anterior por motivo de falência, provocando a paralisação da obra. Nas entrevistas, colhemos vários relatos, segundo os quais os próprios moradores solicitavam que o entulho, resultante das referidas obras, fosse jogado na área que, hoje, abriga o Parque Royal, ou buscavam diretamente nos canteiros, e com meios próprios, as sobras de obras aí geradas, o que servia à execução de aterros, viabilizando a expansão da área ocupada. Dentre os problemas relevantes, ressaltados na leitura do local, feita na elaboração do projeto do Favela-Bairro, encontramos o da expansão da favela sobre o espelho-d’água da Baía de Guanabara, isto é, a existência de palafitas, que faziam parte de um processo de expansão, definido da seguinte forma por um técnico envolvido nesse projeto:

---

[8] A vizinhança em relação a esse equipamento constitui outra marca decisiva, na regulação do Parque Royal, conforme veremos adiante e nos capítulos seguintes.

Ilustração 7 – Construção de uma palafita, com algumas estacas já fixadas dentro das águas da Baía

Fonte: RIO DE JANEIRO, 1994.

> *"Primeiro o cara produzia uma palafita e aí, quando ele conseguia entulho das obras da Ilha do Governador, ele jogava embaixo da casa e isso aqui passava a ser terra firme. A gente viu isso quando começou o processo lá, muitas pessoas marcando áreas debaixo d'água, com três pernas de três, e vendendo pra uma pessoa que ia instalar um novo barraco pra seguir esse processo aí."*

Ilustração 8 – O Parque Royal na década de 1980; em primeiro plano as palafitas.

Fonte: IPP

Por essa razão, praticamente toda a área atual do Parque Royal se define, nos termos da legislação relativa ao patrimônio imobiliário da União Federal, como *terreno acrescido de marinha*, isto é, terrenos formados, artificialmente, para dentro do mar, a partir da linha de preamar média, anteriormente existente, que, para efeitos legais, é aquela do ano de 1831.[9]

Ilustração 9 - Desenho esquemático do Parque Royal em 1994, destacando os estágios de consolidação dos aterros realizados desde a década de 1970.

Fonte: RIO DE JANEIRO, 1994.

A formação e a consolidação do Parque Royal não foi isenta de diversos conflitos, especialmente, com a polícia e com os moradores das áreas urbanizadas do entorno. Em diversas oportunidades, a Polícia Militar e outros órgãos das forças armadas – acionados por moradores do entorno, em muitos casos, militares – investiram contra os moradores do local, destruindo os barracos, ali existentes, sendo que, aguardados alguns dias, os moradores expulsos retornavam ao local,

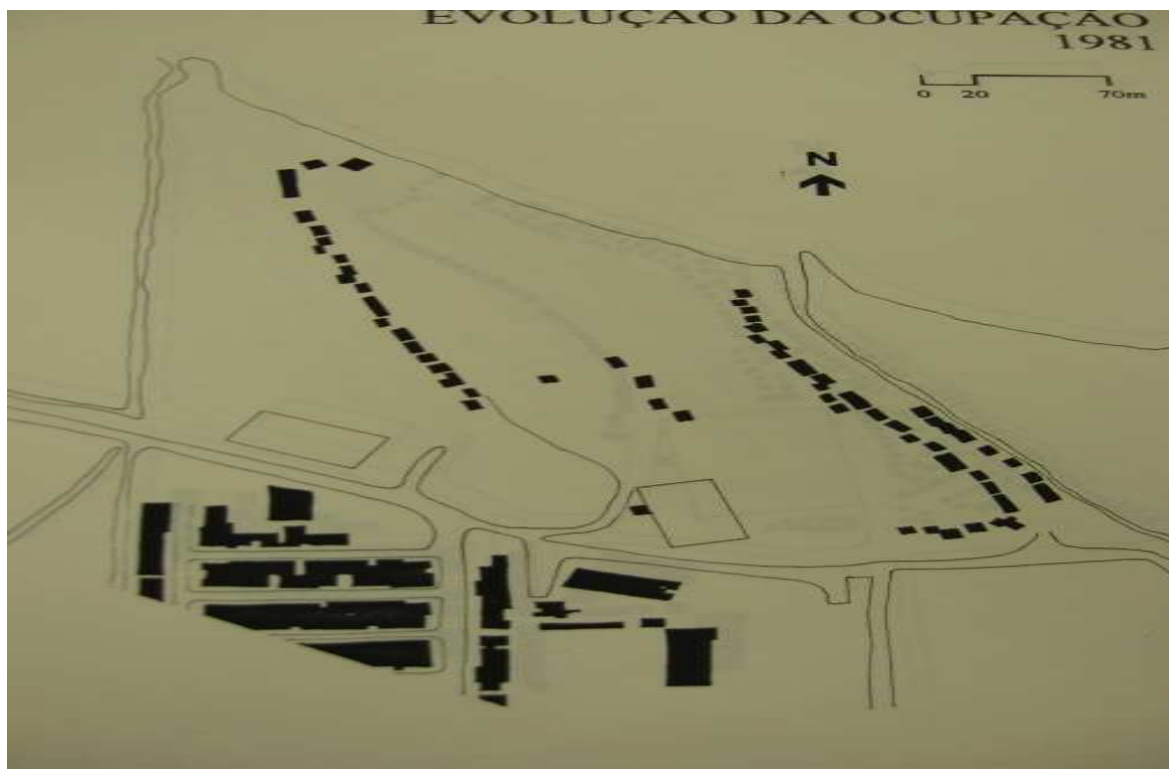
[9] Critério estabelecido em 1946, pela lei federal reguladora dos bens imóveis da União, o Decreto-lei 9.760, de 05/09/1946, em seu art. 9º. O senso comum normalmente credita a propriedade ou a administração de tais terrenos à Marinha de Guerra, parte integrante das forças armadas nacionais, o que na verdade não procede, pertencendo tais bens à União, por disposição da Constituição da República (art. 20, inciso VII), não estando tais imóveis nem sequer afetados ao uso de quaisquer das três armas, sendo administrados pelo Ministério da Fazenda, por intermédio das Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPU).

com mais pessoas, e reconstruíam seus barracos, processo que perdurou até a década de 1980, quando o crescimento quantitativo dos moradores da favela e as mudanças no ambiente macropolítico fizeram com que cessassem as ameaças de remoção, prevalecendo a luta pela permanência no local, empreendida pelos moradores. Uma dessas escaramuças, das quais se tem notícia, ocorreu em fins da década de 1970, e nos foi relatada por entrevistada, diretamente envolvida nos fatos, a jornalista Alaíde Pires.

Tudo começa quando um grande tumulto, envolvendo policiais e moradores do Parque Royal, extrapolou os limites da favela e ganhou as ruas do bairro da Portuguesa, tendo chamado atenção de uma equipe de reportagem do jornal *O Dia*, encabeçada pela jovem repórter Alaíde Pires, que se encontrava na Ilha do Governador, a fim de realizar matéria, em outro local do bairro. Observando a confusão que se instalara ao redor da favela – na qual havia várias pessoas discutindo e rumores de que um policial já teria agredido uma criança –, essa repórter e sua equipe decidiram parar no local, a fim de fazer a cobertura jornalística do que parecia ser uma operação policial, que tentava expulsar os moradores da favela. Os moradores, nesse momento, ainda não eram muito numerosos, restringindo-se a menos de 50 barracos de madeira, em situação de grande precariedade, não sendo dotados de fornecimento de luz e de água. A presença de um veículo de imprensa no local – e, sobretudo, de um veículo de grande circulação, na Cidade do Rio de Janeiro – inibiu a ação dos policiais, que se retiraram do local, assim que notaram que a equipe de repórteres já estava conversando com os moradores e fazendo fotos da operação em curso. Embora o fato não tivesse sido explorado em profundidade pelo jornal *O Dia*, estabeleceu-se uma relação, que transcendeu o trabalho puramente jornalístico, entre os moradores do Parque Royal e a referida repórter. A diretora de sua coluna, no jornal, era a então deputada estadual Sandra Salim (MDB), que possuía contatos estreitos com a *Comissão Municipal de Energia*, uma vez que o Governador Chagas Freitas lhe “concedia” fazer indicação de ruas para serem atendidas com a instalação de luz elétrica, conforme o clássico *modus operandi* clientelista. De posse de tais contatos, Alaíde Pires, juntamente com uma liderança dos moradores do Parque Royal – que então não contavam com Associação de Moradores, que somente viria a ser fundada em

1981[10] – conseguiram iniciar o processo burocrático, que veio a redundar na chegada da iluminação elétrica a essa favela.

Em função do apoio dado aos moradores do Parque Royal, a principal via dessa favela foi batizada, pelos moradores, no ano de 1982, de *Rua Jornalista Alaíde Pires*, tendo sido inaugurada festivamente e com a presença da própria homenageada, a convite dos moradores. Para que se possa aquilatar a centralidade dessa via, nela se situava o antigo campo do Royal Futebol Clube e nela se localizam, hoje, a sede da Associação de Moradores, do Posto do *Programa de Saúde da Família* (PSF), da Creche Comunitária e do POUSO.

Ilustração 10 - Desenho esquemático do Parque Royal em 1981, com destaque para as principais ruas: Rua da Praia (linhas de casas à direita), Rua Capitão Cláudio Coutinho (linha menor ao centro) e Rua Jornalista Alaíde Pires (linha à esquerda). Os retângulos representam os dois campos de futebol.

Fonte: RIO DE JANEIRO, 1994.

Apesar de a prefeitura ter instalado placas no respectivo logradouro, com o nome indicado pelos moradores, no processo de regularização urbanística, esse nome não pôde ser reconhecido como oficial, tendo em vista a proibição, contida na legislação municipal, de homenagem a pessoas vivas. Diante disso, os moradores

[10] Note-se que, no caso em estudo, a Associação de Moradores surge no período de declínio das ameaças de remoção, parecendo vincular-se a outros fatores, afastando a hipótese que relaciona, naturalmente, essas duas variáveis.

buscaram contato com Alaíde Pires, a fim de lhe solicitar a indicação de outro nome, já que o seu próprio não mais poderia permanecer, sendo então o referido logradouro rebatizado como *Rua Raymundo Malheiros*, em homenagem ao falecido marido de Alaíde Pires. No entanto, ressalte-se que o novo nome não vingou no uso corrente dos moradores da favela, que até hoje utilizam a nomenclatura original, inclusive em suas correspondências. Tal prática não chega a acarretar-lhes problemas, no regular recebimento das mesmas, tendo em vista que as entregas não são realizadas diretamente por funcionários da Empresa de Correios e Telégrafos (ECT), mas por intermédio do *carteiro comunitário*, um antigo morador do local, contratado e remunerado pela Associação de Moradores, para essa função.

Ilustração 11 – Desenho esquemático do Parque Royal em 1982, apresentando sensível adensamento em relação ao ano anterior.

EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO
1982

Fonte: RIO DE JANEIRO, 1994.

Um dos mais visíveis símbolos das tensões e conflitos latentes, nas relações entre o Parque Royal e o seu entorno, materializa-se no chamado *"Muro da Vergonha"*, construído, na década de 1980, por moradores do conjunto AEROBITAS, a fim de isolar o conjunto em relação à favela. Tal muro, logo após sua edificação, foi rompido pelos moradores do Parque Royal, em dois pontos, um

permitindo a passagem de veículos e outro, a passagem de pedestres, a fim de restabelecer a acessibilidade à favela.

Ilustrações 12 a 14 – Vista da Estrada Governador Chagas Freitas, vendo-se ao fundo o conjunto AEROBITAS e o chamado "Muro da Vergonha"

Fonte: arquivo pessoal.

Ilustração 14 – Abertura no muro para passagem de pedestres, obtida após protestos e ação judicial

Fonte: arquivo pessoal.

Ressalte-se que se trata de uma obra irregular, uma vez que realizada em área pública, além do alinhamento definido para o mencionado conjunto de edificações. Eis o relato de dois antigos moradores do conjunto AEROBITAS, entrevistados a respeito desse caso:

> 1) *Na década de 80 surgiu um conflito com a questão do muro. Porque a antiga diretoria, e tinha muito militar que fazia parte da associação de moradores, e tinha essa visão segregacionista, de fechar o muro, e tal. Primeiro porque isso é sempre complicado, né, eu morei até numa rua ali, que é a Rua Francisco Neves, não pode fechar, criou um problema seríssimo, né. Isso aí teve protesto dos moradores do Parque Royal contra o muro, aquela passagem ali que tem pela rampa e tem a escadinha, aquela ali foi aberta depois de um processo de luta deles e de negociação. O pessoal chegou à conclusão que não dava para... até porque tinha que ter a passagem porque os caras pegam ônibus aqui em cima, tem que ter um né... e foi negociado isso aí e teve um processo de guerra quase, entendeu? O pessoal que era militar aqui dentro ficaram de prontidão de noite armados. Porque o Parque Royal não era a força que é, na década 80 ainda não era. Agora ninguém pensaria em fazer isso, né, mas na época queriam impor à força em fechar aquilo ali. Então teve um protesto, pelo menos isso aí teve, pra passagem continuar. Foi mais ou menos na década de 80, 83, 84 precisamente. 84, 85, por aí.*
>
> 2) Esse muro que margeia a estrada, ele já ganhou até o apelido de “muro da vergonha” não é?

Tem ‘buraco da AEROBITAS’, tem várias denominações. Isso tudo surgiu porque antigamente não tinha estrada aí. Isso aí era um terreno que ficava murado e fazia fronteiriço ao mar. Aí começaram a construir barracos e a Prefeitura da Aeronáutica tirava os barracos por solicitação nossa, dos moradores da AEROBITAS. Aí nós rateamos e fechamos o muro. Até que veio um cidadão candidato a político, candidato a deputado, botou luz, botou água e proliferou a comunidade.

Você lembra quem era o candidato?

Não. De inicio eram casas de madeira, e na época, isso há 30 anos atrás, você comprava por 3 milhões, uma casa 2 quartos, sala, cozinha, banheiro e em 5 dias o Sergio Dourado da favela construía pra você, mediante a entrada, a 2ª parcela no meio e a terceira ao receber a casa. Então em 5 dias, no final de 5 dias, você já via varal, cachorro, criança, roupa na corda, todo mundo morando. Aí depois vem a Igreja Evangélica, Igreja Adventista, e o pastor da época entrou com uma ação na Justiça dizendo que os moradores do AEROBITAS estavam impedindo o acesso dos fieis à igreja, então teve que abrir aquele buraco para as pessoas poderem passar.

Então foi ordem judicial?

Foi e em contrapartida depois teve acordo. A Chagas Freitas já vem da época do Favela-Bairro, que foi uma construção irregular, você vê o nível do terreno aqui é bem mais baixo que o nível da estrada. Isso aí agora tá forçando o muro e vai ter que acionar a Prefeitura pra eles darem um jeito nisso, porque eles socaram aquilo ali, então vai estourar pra algum lugar.

Certo, então a Igreja Adventista entrou na...

Entrou com uma ação dizendo que a Associação de Moradores do Condomínio Rubem Berta estava impedindo a freqüência dos fiéis a Igreja, o acesso dos fiéis a Igreja.

A partir daí o condomínio foi e providenciou a abertura daquela passagem?

É, teve que abrir, quebraram e ficou aquilo aberto, depois a gente foi dando uma ajeitadazinha pra não ficar muito ruim, até mesmo para as pessoas poderem subir. É porque veio a Rua Francisco Neves, então não necessitava mais daquele buraco, mas como foi judicialmente aberto...

O que eu tinha ouvido falar é que foi uma coisa aberta à força?

Foi, quebraram, um dia de noite eles chegaram e quebraram, porque já estavam de posse da ordem judicial, então eles quebraram. Porque eles cortavam caminho por ali. Cortavam por dentro do condomínio, vinham pela Portuguesa, Aroldo Lobo, entrava pelo condomínio e cortava o caminho. Porque na época a Francisco Neves não existia, era fechada também, tinha um galão grande ali que não dava pra eles passarem. Porque se não eles só tinham a Rua Eduardo Nasdruz, que já é bem lá embaixo.

À vista de duas recentes matérias, publicadas no jornal *Ilha Notícias*, o conflito acima exposto ainda não pode ser considerado como superado. Em janeiro

de 2003, esse jornal informou que moradores da Rua X, na Portuguesa, situada nas imediações do Parque Royal, preocupados com a insegurança no local, solicitavam à prefeitura o fechamento da extremidade da referida rua, no ponto em que se encontra com a Estrada Governador Chagas Freitas, transformando-a em rua sem saída, a fim de proteger a população das frequentes trocas de tiros entre bandidos e policiais, na proximidade do Parque Royal. Na mesma matéria, a redação do referido jornal informava que encaminharia a queixa à prefeitura. Numa outra reportagem, publicada na edição de 15/09/2006, noticia-se que, num outro conjunto de apartamentos e casas, existente nas proximidades do Parque Royal – conhecido como *Village da Ilha do Governador* –, os moradores estavam planejando várias medidas, a fim de diminuir os roubos e furtos de automóveis, que ocorriam no local. Entre as medidas, estavam a instalação de câmeras nas ruas e o impedimento de trânsito de pessoas das favelas do Parque Royal e da Praia da Rosa, nas ruas que cortam esse conjunto, que seriam cercadas com policiais, a partir de um acordo feito com o Batalhão de Polícia Militar da Ilha do Governador.

4.2.2 Da superação das ameaças à expansão: os projetos dos moradores para o Parque Royal

Conforme já comentado no capítulo 3, ao longo da década de 1980, diminuem as ameaças de remoção, que pesavam sobre as favelas, bem como se estabelece um quadro normativo, que apontava para a sua urbanização e regularização. No caso do Parque Royal, é precisamente, nesse período que são superadas as ameaças à permanência de seus moradores no local, verificando-se aí um forte incremento, em termos populacionais, de número de moradias, de área ocupada e de condições estruturais das moradias. Um dos capítulos importantes da expansão dessa favela deu-se com a incorporação de uma nova área, a partir da invasão de um espaço contíguo à ocupação original, mediante realização de novos aterros e desvio de cursos-d’água, existentes no local. Essa expansão deu origem à parte “de baixo” do Parque Royal, na qual, sintomaticamente, a principal via é chamada *“Rua do Rio”*. Tal expansão deu-se por volta de 1988 e nos foi relatada, dessa forma, por um morador do entorno, que conta, inclusive, como essa expansão interferiu em processos políticos, em curso no bairro da Portuguesa, onde a favela se localiza:

A década de 80 foi quando começou a crescer mesmo e a ter o lance de favela. Mas ela ficava, não tinha um crescimento pra cá, que tinha uma padaria. Então depois, ali tem o campo de futebol, e ali não tinha favela, aí quando foi 88 houve uma invasão, pessoal marcou o terreno, tal, e coincidentemente a isso, e aí que é a parte interessante, eu e Cláudia fazíamos parte da Associação de Moradores da Portuguesa, da chapa da associação que nós concorremos. A década de 80 foi a época do ápice, o crescimento e o fortalecimento dali como uma comunidade né, mas era uma comunidade tranquila. Bom, aí você vê como a coisa é interessante. Esse cartaz que tá aí, e esse negócio que eu te mostrei da associação, que tá eu, essa coisa, essa eleição foi em 88, nós perdemos. Por quê? Esse camarada aqui da outra chapa, José Enídio Lopes de Ribeiro, que se dizia que era coronel do Exército, na realidade ele era sargento do Exército, isso foi comprovado através de uma matéria publicada no jornal O Dia quando ele levou uns tiros, aí veio no jornal 'O sargento José Enídio Lopes Ribeiro sofreu um atentado...', andou se metendo com os caras, o cara é maluco, se meteu com uns caras... Ele vai, sabendo que a nossa chapa era uma chapa bem 'vermelhinha' né, eu era do PSB na época, né, era filiado, mas não tinha nenhuma, não era quadro, não era muito orgânico, a Cláudia e o Osmar eram PCB, tinha gente próxima ao PT, e tinha gente que tinha esclarecimento, quer dizer, os maiores era eu, Cláudia e Osmar, a gente tinha assim uma visão mais clara e uma visão política assim mais clara do que a gente queria. Então eles começaram a dizer o seguinte 'olha, essa invasão que eles estavam fazendo desse pessoal das casas que moravam lá embaixo, isso é tudo produzido pelos comunistas da associação de moradores da outra chapa, do Paulo Duque'. Quem eles queriam atacar era eu, porque você pode ver na chapa, na campanha, vê na outra parte, 'Vote chapa União e Luta'. Eu era o grande nome aqui, eu cheguei em 88, 87, enquanto a associação de moradores era uma referência no Rio de Janeiro. Você vê, eu fui contemporâneo do Chico Alencar, que era da presidência da Associação de Moradores da Praça Saens Pena (AMOAPRA), depois foi pra FAMERJ. Então, que acontece, o cara vai e divulga 'é o Paulo', principalmente eu, 'é o Paulo Duque que tá incentivando invadirem'. Perdemos a eleição, levamos uma lavada, cara. Tinha feito um trabalho do cacete e levamos uma lavada, mas também nós aprendemos que o grande erro, porque entramos na do Osmar, que Deus tenha em bom lugar a alma dele, mas ele quis fazer uma eleição aberta com pessoas que não tinham nenhum vínculo com o movimento, nem sabia o que era associação, tinha gente do campo do futebol, gente que nem era daqui, nem morava aqui perto e se inscreveram para votar, o caramba, aquela confusão, aquele rolo... Eu tive duzentos e poucos votos, não era pouco, era voto pra caramba. Ele teve trezentos e cacetada, entendeu? E nós perdemos as eleições, né. Aí a associação ficou nas mãos dele e a associação acabou. Então essa coisa foi marcante, pra você ver como a questão do Parque Royal tem uma demarcação que influenciou na decisão da associação de moradores da Portuguesa e tem o aspecto da conotação política e ideológica. Aí depois disso, mesmo assim os caras não recuaram, os caras avançaram, botaram barbante, construíram barraco, barraco, barraco, e foi naquela área que ninguém reclamou e isso já foi no final de 88, que teve essa eleição. Aí 90 começa o grande boom do Rubem Berta né, o Parque Royal começa a crescer mais ainda né, e agora você passa lá e tem tudo lá.

> *Você que tem ido lá, tem tudo, tem quase tudo, e começam a surgir coisas que a gente sabe que também não são interessantes, coisas que não eram daquela época. Violência, o tráfico, essas coisas não existiam naquela época quando o bloco surgiu, hoje em dia existe né, uma coisa braba, não é tão braba como os outros lugares, mas não dá pra falar que não existe, né?*

Este relato é bastante coerente com aquele de moradores do Parque Royal, a respeito da "grande invasão", que fez surgir a parte "de baixo" da favela, a sua microárea mais recente, sendo essa a penúltima invasão em grande escala, que ocorreu na trajetória dessa favela:[11]

> *Na época da invasão aqui o negócio era bem mais difícil entendeu? Foi invadido à noite, a gente metia prego, Polícia vinha aí, a gente via e foi, foi, foi, foi ficando né, porque tinha uma área aqui. Porque a Aeronáutica demarcou a parte dela, fez o muro na beira do canal* [Canal da Infraero, limite oeste da AEIS]*, então ficou esse espaço... aí ficou essa área e a favela... Essa área na frente tinha um campo de* [futebol] *soçaite e tinha essa área livre. Aí o quê que acontece? Se tiver área em vão, vai crescendo as laterais. É assim que elas vão crescendo, subindo o morro...*

Ilustração 15 – Desenho esquemático do Parque Royal em 1990, já indicando a invasão da parte "de baixo" (região entre o campo menor e o fundo da favela, às margens da Baía da Guanabara).

Fonte: RIO DE JANEIRO, 1994.

[11] A última de todas corresponderia ao caso das *garagens*, que será comentado, em detalhes, no capítulo 6.

Segundo moradores da favela, essa invasão transcorreu de maneira relativamente organizada, tendo contado com a participação ativa do presidente da Associação de Moradores, que interferia na delimitação dos novos lotes, que estavam sendo criados, e na destinação deles, tendo imposto a alguns invasores a divisão de seus lotes, a fim de que pudessem ser alocadas pessoas, que necessitavam de imóvel para sua moradia. Presumivelmente, seriam pessoas que não possuíam imóvel próprio, que estariam morando como locatários ou em espaços cedidos por parentes, situação que o IBGE define como *cessão*.

> E essa coisa, que você falou, da Associação intervir pra dividir os lotes que ficavam grandes?
>
> *Ah sim, foi. Quando tinha muita gente querendo lugar pra morar, aí tinha gente com terreno que vinha do lado de uma rua à outra. Aí sim, aí realmente ele* [o Presidente da Associação] *falou 'não, já que você tem espaço aqui, você divide no meio e vamos botar outra pessoa que precisa também. Aqui é um lugar que todo mundo ta invadindo mesmo'. Aí realmente ele interviu mesmo. Um pedacinho pra dividir. E era de um lado a outro da rua, um tinha saída pra cá, outro tinha saída pra lá. Aqui, do outro lado de quem vai pra Rua do Rio, normalmente foi dividido ali, que era um espaço bem grande daqui pra lá. Foi dividido, foi mesmo, bem dividido. Aí todo mundo ficou com medo, aí começava a fazer casa dentro do quintal, mas não adiantava. Eles vinham em cima 'vamos dividir pra quem precisa'. Ele foi legal nisso. Eu acho que ele foi um ótimo Presidente na época. Ele não queria que brigassem né?*

Conforme o relato de uma moradora dessa nova microárea do Parque Royal, ela adquiriu um imóvel, nesse local, através de seu irmão, que negociou com pessoa que havia demarcado lote para si, mas que estava oferecendo-o à venda, e que aceitou em pagamento um relógio à prova-d'água, oferecido pelo irmão da entrevistada (sic!). Era uma área de invasão recente e ainda não consolidada, pairando as usuais ameaças de intervenção policial, bem como não possuía qualquer infraestrutura, carecendo de ser aterrada, para que pudesse ser edificada, pois se tratava, tal como definido pela entrevistada, de um *"terreno de mangue"*. Em que pese isso tudo, e o baixíssimo valor que o "terreno" adquiria, já era objeto de mercantilização, demonstrando a precocidade com que começam a operar as dinâmicas de mercado, possivelmente, estimuladas pelo franco crescimento nas regiões mais antigas da favela. Conforme relato dessa mesma entrevistada, a fim de garantir sua posse sobre o lote, que havia adquirido, ela precisou recorrer ao presidente da Associação de Moradores, uma vez que foi intimada a entregá-lo ao *"bandido"* que dominava o local, sob o argumento de que aquele espaço lhe

pertenceria. O presidente, valendo-se do fato de ser pai do referido bandido, bem como considerando que a entrevistada era mãe de dois filhos de tenra idade, conseguiu reverter a situação, liberando-a da ameaça que lhe fora feita.

Além das, digamos, "grandes invasões", que abriram novas áreas de expansão do Parque Royal, outros relatos de moradores noticiaram a ocorrência diuturna de invasões de pequena escala, realizadas mediante pequenos acordos firmados com a Associação de Moradores, configurando relações, em bases clientelistas, entre moradores e lideranças comunitárias. Vejam-se, a título de exemplo, as colocações abaixo, de morador residente na microárea mais antiga do local, na esquina da Rua Claudio Coutinho com a Rua da Matriz:

> E aí ele te vendeu, era um barraco ou era um terreno?
>
> *Era um barraco. A medida era 4x4.*
>
> Hoje o senhor já tem bem mais do que 4x4?
>
> *Já aumentou um pouquinho, graças a Deus, aumentou pra frente, que era daqui pra trás, dessa parede aqui pra trás, só. Com a obra da Prefeitura* [refere-se ao Favela-Bairro] *não tinha essa parte, aí a Associação falou que podia puxar, assim, para frente, não só eu, mas todos nós moradores puxamos.*
>
> Todo mundo ganhou um pedaço a mais de terra?
>
> *O Presidente disse assim 'se eu ganhar, você vai poder puxar um pedaço'. Ele ganhou. Todo mundo puxou três metros pra frente. E aí o terreno aumentou também. Foi isso.*
>
> Esse Presidente foi quem?
>
> *Na época foi o Sr. Valdeci, já morreu. Foi pra São Paulo e tem uns 2 anos que morreu. Era uma pessoa que até os bandidos gostavam dele. Uma ótima pessoa. Aquele era!*

O crescimento acelerado do Parque Royal, na década de 1980, tornou evidentes as inúmeras precariedades urbanísticas do local, surgindo, em 1992, a proposta de urbanizá-lo. Essa proposta surge dos próprios moradores, aglutinados na Associação de Moradores – que então contava com ampla participação comunitária[12] –, que elaboraram o primeiro projeto de urbanização da favela, com o apoio de alunos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, plano esse em que os estudantes procuraram contemplar diversas reivindicações dos moradores.

[12] Conforme o estudo de Archi 5 (RIO DE JANEIRO, 1994), 20% dos moradores afirmavam comparecer às reuniões da Associação de Moradores do Parque Royal, o que representaria algo em torno de 600 a 800 participantes.

Este é um momento emblemático, na trajetória dessa comunidade, uma vez que, nesse mesmo ano, a partir de um trabalho na área de saúde, desenvolvido, voluntariamente, na favela por um grupo de psicólogas da rede municipal, também surge a idéia de implantar o *Programa Médico de Família*, no Parque Royal. Essa proposta, igualmente surgida nas reuniões da Associação de Moradores, deu ensejo a que fossem feitas visitas às experiências em curso, no Município de Niterói, então sob a primeira gestão do Prefeito Jorge Roberto Silveira, para fins de coleta de subsídios para elaboração de uma proposta concreta, a ser apresentada aos órgãos estatais. Após o projeto ter sido formalmente apresentado à Secretaria de Saúde do Rio de Janeiro, foi realizado um censo comunitário, em 1993, a fim de fornecer dados exigidos pela Coordenação Distrital de Saúde, para que se dispusessem das informações necessárias à implementação da proposta. Nesse censo, foi identificada a existência de 889 residências, no Parque Royal, número superior aos que figuravam nos dados oficiais, desse mesmo ano e até do ano seguinte, conforme se pode observar na tabela apresentada na seção 4.2.5.1 (PROJETO, 1996?).[13]

No início da década de 1990, a Associação de Moradores do Parque Royal viveu uma experiência singular, e que possivelmente ajude a compreender os feitos, acima citados: sua diretoria não possuía a figura do presidente, mas era exercida, de maneira colegiada, por um conselho administrativo, composto de vários diretores, que tomavam coletivamente as decisões, o que induzia à descentralização do poder e à formação de diversas lideranças comunitárias. Essa experiência foi relatada, da seguinte forma, por um de seus participantes, por nós entrevistado:

> *Eu estava até esses dias, chegou uma amiga minha aí, da época que nós formamos um Conselho na Associação, teve uma época que eu fui do Conselho Administrativo. E aí tinha uma amiga nossa que era, nós éramos cinco do Conselho Administrativo e três do Conselho Fiscal. Tudo sem lucros, sem fins lucrativos, tudo por amor à comunidade. Naquela época que não existia isso, o camarada tinha gogó, ia lá reclamar. 'Não, isso aqui e tal', entendeu? Tinha reuniões, era muita gente dentro de uma sala pra assistir, escutar, reivindicar seus direitos, ver o que estava errado, o que estava certo. A gente botou água, botou telefone. Ali no Fundão mesmo, os engenheiros do Fundão com esse paisagismo que hoje tem aí, de alto padrão, foi feito lá. Isso aí foi em 98, por aí. E hoje em dia, infelizmente, se você chegar ali, você ir casa por casa, dizer assim 'ó, nós estamos trazendo a benfeitoria pra comunidade, estamos querendo ver o que vocês*

---

[13] Idêntica defasagem nos dados oficiais verificou-se, nos anos 2005-2006, quando o contrato celebrado entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e a AGRAR, para a realização de estudos de campo, estimava em 1.800 os domicílios existentes no Parque Royal, verificando-se, ao final dos trabalhos, a existência de 2.262, isto é, 25,67% a mais, do que a estimativa da municipalidade (RIO DE JANEIRO, 2006, p. 3).

> *acham, o que vocês querem, o que vocês reivindicam', você vai conseguir quatro pessoas.*
>
> Isso tudo foi quando o Presidente era o Oliveira?
>
> *Não, antes. Oliveira era do Conselho Fiscal nosso. Quando nós saímos, que a gente foi saindo, cada um foi por um caminho, essas coisas, voltou a Associação a ter Presidente. Antes era o Conselho né? Primeiro era presidente, depois nós formamos o Conselho, e depois voltou a Presidente. E aí nós colocamos o Oliveira. Eu, essa nossa amiga, a Reni, ela tinha um salão, o Polaco, que era pedreiro e mestre de obra, nós chamamos o Oliveira e falamos 'a gente não pode deixar a Associação assim. Vamos ter que colocar uma pessoa capacitada, honesta, sonhadora, que trabalhou nesse tempo aí e que sabe como é que tá'. E aí colocamos o Oliveira.*[14]

Segundo os depoimentos colhidos, tal experiência se desfez por força de exigências da própria prefeitura, uma vez que o Prefeito César Maia teria, informalmente, exigido a individualização da representação comunitária, na figura de um presidente, no processo de tratativas com vistas à implementação do Programa Favela-Bairro no local.

Assim, à medida que o Estado aprofunda a sua presença nas favelas, com base nos planos de urbanização, vai estabelecendo novos controles. Por um lado, melhora as condições habitacionais, mas, por outro, traz uma série de novos problemas, instituindo uma cidadania conforme os ditames estatais, na qual não parece haver muito espaço para escutar, valorizar e alimentar as forças, as vozes e as instituições internas das favelas. Ao praticamente impor o retorno da figura do presidente à Associação de Moradores, os representantes políticos contribuem para a criação de um estamento de poder e controle concentrado, de forma que, controlando esse, pode-se controlar toda a favela. Essa foi uma das importantes interferências do Estado no Parque Royal, que fez da figura do presidente uma

[14] Os moradores e técnicos do poder público, atuantes no Parque Royal, citam, quase unanimemente, esse ex-presidente como o mais importante de toda a história da Associação de Moradores do Parque Royal e uma referência para todos os moradores e lideranças locais, até a presente data. Ele era irmão do atual presidente, tendo falecido, precocemente, no ano de 2004, quando tinha menos de 40 anos de idade, após sofrer dois AVCs. Ele permaneceu doze anos à frente da associação, em três sucessivos mandatos, o primeiro deles como integrante do conselho administrativo, acima mencionado, e gozava de grande respeitabilidade, em função de seu histórico de extrema dedicação e seriedade, no exercício da liderança comunitária. Esteve à frente da associação, durante o período da execução do Favela-Bairro. A trajetória dessa liderança, que ingressou na Associação de Moradores como diretor de esportes, coordenando um projeto dessa natureza, com crianças e jovens, vem ao encontro do que afirma Alvito (2001, p. 132). Conforme a pesquisa desse autor, nas diversas associações existentes nas favelas de Acari, o elemento determinante da conversão de um morador de favela numa liderança comunitária é, na maioria dos casos, observados por ele, o fato de ter participado ativamente de atividades relacionadas ao lazer (esportes, festas juninas, samba, forró etc), uma vez que se trata de atividades coletivas, que contribuem para forjar a identidade local.

continuidade do poder do Estado, na favela, fazendo da Associação de Moradores uma instituição menos democrática, do que havia sido, até então, e esterilizando o processo de formação de novas lideranças, que ela havia instituído. Assim, paradoxalmente, o Favela-Bairro, a princípio visto como uma grande distinção, conferida pelo Estado, às 16 favelas pioneiras na execução desse Programa, deixa o legado de aniquilamento do esboço de espaço público, que vinha sendo constituído na experiência do Parque Royal.

Ilustração 16 – Desenho esquemático do Parque Royal em 1994, ao tempo da elaboração do projeto de urbanização da Prefeitura.

Fonte: RIO DE JANEIRO, 1994.

No mesmo sentido, é a percepção de Lúcia Ozório (PROJETO, 1996?), a respeito da tentativa de implantação do *Projeto Médico de Família*, no Parque Royal, que havia sido construído, de maneira autogestionária, entre técnicos da rede pública de saúde e moradores da favela. Segundo Lucia Ozório, profissional da rede municipal de saúde, que, durante longo tempo, desenvolveu trabalhos junto ao Parque Royal, as lutas de saúde dessa localidade aconteciam desde o surgimento da favela, cujas lideranças ocuparam os espaços abertos, no processo de institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), para reivindicar serviços de saúde *“que levassem em conta o lugar, suas lutas, seu saber, suas necessidades,*

(...) os modos de agir do lugar, suas lógicas de reflexão, seus modos de cuidar (OZÓRIO, 2005, p. 131-132). Tal Projeto foi construído pelos próprios moradores, com seus recursos, não sendo marcado pela racionalidade médica, num processo de valorização do patrimônio existente na localidade, na qual despertaram potencialidades além dos *"capitais mortos"*, aos quais se refere Hernando de Soto (SOTO, 2001), ao debater os aspectos inexplorados das favelas e assemelhados. Assim, o projeto comunitário se colocava como *"uma intervenção nas proposições centralistas das políticas públicas de saúde em vigor que tinham o hospitalocentrismo como um de seus analisadores importantes"* (OZÓRIO, 2005, p. 130). Em outros termos, o projeto comunitário de saúde configurava uma tentativa de intervenção da favela no Estado, invertendo a relação que, via de regra, coloca-se na execução de políticas estatais, em especial, no caso das políticas de urbanização de favelas. O modelo imaginado pelos moradores inspirava-se em experiências vividas, em seus locais de origem, como no seguinte relato, do primeiro presidente da Associação de Moradores do Parque Royal, que se recordava, inclusive, do nome dos médicos que lhe atendiam: *"outro dia pensei nos médicos da minha terra, nos anos 1941, 42. Sou de Minas Gerais, de Rio Preto. Eles cuidavam bem das pessoas. Aqueles médicos iam montado num burro, de casa em casa. Eu queria ver esses médicos na comunidade"* (OZÓRIO, 2005, p. 135). A elaboração desse projeto exigiu muito das forças individuais e coletivas, existentes no seio dessa favela, a fim de que realizassem um mutirão para recenseamento local. No entanto, deixou como legado um *"movimento de auto-formação comunitária através de diversas experiências de vida compartilhadas"* (Id., p. 137), o que representa um capital social e político significativo.

No entanto, apesar de formalmente apresentado à Secretaria Municipal de Saúde, em 1993, este projeto ficou *"perdido nos labirintos da burocracia estatal"* (Id., p. 137), o que evidencia os déficits democráticos do Estado brasileiro, não atendendo ao critério de responsividade, ao qual se referem as teorias contemporâneas sobre o sistema democrático. Quando da efetiva implantação do Posto de Saúde no Parque Royal – a única das favelas da Ilha do Governador a dispor desse equipamento, dentro da própria favela –, essa se deu de modo bastante diferenciado da proposta original. Modificou-se a planta física do posto de saúde, em relação àquilo que os moradores idealizaram, onde estava marcado como eles concebem a saúde, isto é, *"de uma maneira muito mais afetiva e carinhosa do*

que a medicina dominante, uma saúde mais lenta, sem pressa, sem a velocidade do capitalismo, com a temporalidade própria dos moradores” (PROJETO, 1996?). O atual *Programa de Saúde da Família* (PSF) contempla, pontual e fragmentariamente, as reivindicações e intencionalidades, contidas no Projeto Médico de Família desejado pelos moradores.

Conforme abordaremos na subseção seguinte, praticamente, no mesmo período, sucedeu na área de urbanização algo análogo ao acima narrado, relativo à área de saúde. *Mutatis mutandis*, poderíamos considerar que, com o Programa Favela-Bairro introduz-se a racionalidade do Estado, em detrimento da racionalidade dos moradores, que, até então, era determinante no processo de configuração do espaço da favela, sendo a sua execução marcada por um quadro de disputas e tensões, em torno de diferentes compreensões e leituras a respeito do espaço da favela.

4.2.3 O (auto)ordenamento urbanístico comunitário

No processo de formação das favelas, coloca-se sempre a questão da delimitação entre espaços de uso comum – destinados às ruas, passagens, praças e outras áreas, normalmente classificadas como “públicas” – e espaços de uso particular –, destinados às unidades habitacionais de cada um dos moradores, normalmente ditas “privadas”. Em outras palavras, não somente a instituição do *alinhamento* está presente, nas práticas jurídicas e urbanísticas dos moradores da favela estudada, como constitui uma das matérias que se submetem ao contraditório, realizado entre esses moradores, no processo de formação da favela, sendo objeto de conflitos, cuja resolução possui implicações decisivas e transcendentes sobre o desenvolvimento da localidade.

> *Essa aqui, essa comunidade, quando foram construindo, podia até fazer umas ruas mais largas. Mas aí é aquele negócio né, todo mundo quer um pedacinho e aí acaba se tornando estreitinho. O camarada calcula, vou fazer uma rua, mas aí se a gente não fizer rua, fizer beco, dá pra construir mais vinte casas. Aí o cara completa mais vinte casas. Ganha mais um terreno.*

Uma primeira referência, que traríamos, para esse debate aponta que, mesmo antes da constituição da Associação de Moradores, ainda na década de 1970, houve um esforço organizado de cadastrar os moradores do embrionário Parque Royal, talvez o primeiro esboço de controle de quem morava no local, a fim

de evitar o crescimento desordenado, tentando-se inibir o excessivo parcelamento da terra, e controlando a expansão da favela. No depoimento abaixo, a entrevistada – filha e neta das mais antigas moradoras do Parque Royal – expressa o entendimento de que tais tarefas deveriam ter sido cumpridas pelo Estado e não pelos moradores, ou ao menos não apenas por esses:

> *Quando eu cheguei aqui em Parque Royal eu tinha 7 anos de idade. Não tinha luz, não tinha asfalto, não tinha esgoto, saneamento básico não existia. Era barraco, não tinha luz, era vela, ou então aquela lamparina... Assim, é aquilo, mato, matagal e o barraco ali no meio.*
>
> Tinham poucos barracos?
>
> *Eram poucos, eram da minha mãe, depois da avó dela, que ela também era pequenininha. Aí foi chegando mais pessoas, a gente foi tentando cadastrar essas pessoas pra não se expandir muito, mas a gente não conseguiu manter não. Eu era pequena ainda, o seu Santos* [um dos fundadores e ex-Presidentes da Associação de Moradores] *me botava pra bater a máquina as coisas, pra fazer fichinha dos moradores. Eu não sabia nem ler direito (risos) e fazia esse tipo de serviço!*
>
> Isso já pela Associação?
>
> *Não, não, pelos moradores mesmo.*
>
> Antes de existir Associação?
>
> *Nossa! Demorou muito pra existir a Associação. A data assim exata eu não lembro, mas demorou muito, não existia. Tinha o DPO* [posto policial, o 1º serviço público a ser implantado no Parque Royal] *...*
>
> Esse cadastro, você lembra quantos anos tinha na época? Quantos anos atrás foi?
>
> *É, digamos assim, eu tinha uns 13 anos quando eu fazia essas fichinhas, ajudava...*
>
> Faz quanto tempo isso?
>
> *Eu tenho 45! (risos)*
>
> Então faz 32 anos. Seria em 1977 mais ou menos, a Associação veio só em 1981...
>
> *A gente tentava fazer assim, organizar, classificar a bagunça, mas acaba sempre acontecendo a bagunça. Digamos, você comprou um pedaço de terra, claro que a pessoa não vendia, dava pra pessoa. Mas ali depois se torna uma favela, desorganizada né? Se o governo prestasse mais atenção não existiria eu acho. Chega um, pega uma casa, divide em não sei quantas partes e sai vendendo, todo mundo subindo...*

Em outro caso, observamos que os moradores da área mais recente do Parque Royal discutiram como seria a configuração da via pública, antes de ocuparem seus lotes e neles edificarem, conforme nos relata um morador dessa mesma rua, que participou do processo de discussão e negociação, realizado entre os moradores. Conforme as informações de que dispomos, esse processo deve ter ocorrido, provavelmente, no final da década de 1980. No relato abaixo, vemos que, no debate entre os moradores, foi levada em consideração a possibilidade de futura urbanização daquele local, por parte do Estado. Isso levou os moradores a estabelecer um conceito do que seriam os padrões mínimos a serem exigidos, coletivamente, na área que estava em formação. O relato também se refere ao debate relativo à nomeação da nova via, que estava sendo constituída, um outro aspecto relevante do processo social de construção e apropriação do espaço, por parte dos moradores de favela:

> *Na época que eu resolvi vir pra cá a gente morava de aluguel. E na época era tudo barraco aqui prá baixo, aqui ainda na Rua do Rio. Depois começou a invasão aí foi até na Rua 1, onde eles falam que é a Rua do Muro. Aí eu morava, comprei um barraquinho ali, aí na época tinha um cara aí, aí falavam, fizeram uma reunião em cima do muro, foi quando surgiu a Rua do Muro. Falaram assim 'vamos achar um nome pra botar na rua'. Ai o pessoal 'não, vamos fazer beco'. 'Beco não, vamos fazer rua'. 'Beco, rua, então vamos fazer votação'. É aí tinha um cara aí que era... ele morreu já, aí ele falou assim pra mim: 'que que tu acha?' 'Rua né. Aí calha de um dia o progresso vir, que já estava pra vir há muito tempo mas nunca vinha né. Vamos supor que o progresso venha para a comunidade, já tem uma rua, que emende com outra, que não emende, mas já tem uma rua. Ah, caminhão de entrega vai fazer, vai manobrar aonde? Vai ter que entrar na rua, vai a pessoa sair com um saco de cimento daqui lá pra baixo num carrinho? Não'. 'Então tá resolvido, vamos fazer rua'. Aí esticamos um cordão até lá na beira da praia, aí deixamos. 'Isso aqui é calçada, isso aqui é calçada e isso aqui é rua'. Está lá. Aí vamos escolher um nome pra rua. Aí botaram o nome de Maomé, botaram o nome de.. que rua... então vamos botar Boa Esperança! Aí ficou Boa Esperança, até hoje.*
>
> É o nome oficial?
>
> *Nome oficial.*
>
> Porque o pessoal chama de Rua do Muro, mas...
>
> *Por causa do muro da Aeronáutica, mas agora não tem mais nem muro, agora é garagem. Tem pouco pedaço de muro ali, entendeu? Então, aí ficou Rua do Muro, nisso foi embora. A comunidade foi crescendo, aí veio o Favela-Bairro.*
>
> Porque se ali fosse beco, a área que seria rua seria área de casa?

> *Seria de casa. Porque no caso, que nem quando o Favela-Bairro veio, que que acontece, teve um lugar aí que não era rua, eles abriram espaço pra fazer rua, entendeu? Alargaram. Com certeza lá eles iam ter que diminuir as casas, então, pra prever o futuro, vamos deixar rua mesmo. Os carros quando vinham na comunidade iam lá na beira da praia na época, fazia o retorno lá, voltava.*
>
> Então os moradores da Rua do Muro discutiram como é que ia fazer aquilo ali?
>
> *Os moradores antigos, nós discutimos como é que ia ser, se era beco, se era rua.*
>
> Mas envolvia a comunidade toda?
>
> *Não, só gente ali embaixo mesmo. Só o pessoal que morava lá.*

Um dos integrantes do antigo Conselho Administrativo da Associação de Moradores – que estimamos tenha funcionado entre 1992 e 1996 – relata que, durante algum tempo, e em alguns casos, essa instituição agiu no sentido de ordenar o parcelamento de lotes, levando em conta aspectos urbanísticos e sociais. Ou seja, tinha em vista atender famílias que não dispusessem de moradia própria, bem como de evitar o “fechamento” de ruas, isto é, de que as casas avançassem paulatinamente sobre as vias públicas, o que significa a definição de um *alinhamento*. Segundo o depoimento, essa intervenção decorria do fato de que o próprio processo de aterramento era realizado sob a coordenação da associação, o que lhe conferia legitimidade para disciplinar a apropriação do espaço assim constituído:

> *A Associação não tinha muito a oferecer, a não ser uma documentação, alinhar as casas, as invasões não sair assim totalmente desproporcional né? Então eles têm controle das pessoas que eram de dividir em duas, onde era beco, era beco, onde era rua, pra não fechar. Entendeu?*
>
> Teve um tempo que a Associação fazia a divisão de terrenos, dos lotes, organizava isso?
>
> *Quando ainda existia terreno, sobra de terreno na comunidade, a Associação era ‘pedra noventa’, porque aqui é uma área que foi rapidinho a área foi devastada, acabou, entendeu? O que acontecia era o seguinte: os entulhos das obras, das grandes obras em derredor da comunidade, usava pra jogar os entulhos. Aqueles entulhos iam sobre o mar né. Então um dia solicitamos terra né. Então as pessoas começaram a invadir, a fazer barracos. Então a Associação vinha diante daquelas pessoas mais carentes pra fazer dividido, entendeu? Aquelas pessoas que chegavam, não tinham onde morar, não tinha aluguel, não existia naquela época aluguel, não tinha condições de*

> *fazer, então ficava demarcando entendeu? Um pedaço pra um, um pedaço pra outro. Tanto a terra ainda não tava boa pra fazer uma obra de alvenaria, como a pessoa não tinha condições. Então eles faziam um barraco mesmo de madeira, de papelão. Então aquelas áreas eles demarcavam pras pessoas mais carentes. Quando eu cheguei aqui ainda havia isso aqui. Logo depois acabou, depois que o terreno aí acabou. Quando houve essa outra invasão aqui em baixo não teve esse porquê. A outra parte já estava saturada, já não tinha mais pra onde crescer. Então as próprias casas elas já estavam lotadas. Tinha gente com famílias grandes morando praticamente um em cima dos outros. Então quando houve essa outra invasão, quem pegou, pegou. Não houve essa demarcação. Na época que houve essa demarcação foi o pessoal da primeira parte que tinha acesso, por exemplo, que ia crescendo pro mar, para a baía. Por exemplo, à medida que esse aterro ia caindo, o pessoal ia chegando e ia querendo, aí a Associação vinha demarcando pras pessoas, dividia. Então houve aí nessa parte. Aí depois quando veio o Favela-Bairro, que cadastrou todo mundo que tava na palafita pra poder dar uma condição melhor, muitos ganharam apartamento no prédio e outros ganharam dinheiro pra voltar pras suas terras.*

O controle realizado pela Associação de Moradores teve como instrumentos os documentos que essa instituição passou a emitir. Tinham por objetivo evitar as usurpações de lotes entre os moradores do local, bem como fixar os limites desses lotes, evitando que o titular construísse de modo a invadir lotes alheios ou a área que estava destinada a servir como via pública. O relato abaixo é de um ex-integrante da diretoria da associação, hoje corretor de imóveis no Parque Royal, que exprime a idéia de que o nascimento da associação teria se dado em função da necessidade de conferir organicidade aos processos de apropriação e edificação, no espaço da favela:

> Qual a diferença entre os dois, Legalização e Transferência?
>
> *É que a legalização é o seguinte. Você na época invadiu. Na época foi invasão, né? Então, quando houve a invasão, cada um que vieram ocupar aquele espaço, era barraco de madeira. Aí, pra não chegar outro e roubar o barraco da pessoa, né, então vamos organizar e aí fundaram a Associação de Moradores. E aí passou a emitir um documento pela Associação que a pessoa tinha a metragem daquele espaço, e não pode avançar o espaço de ninguém, não pode avançar na rua e tal. Então foi feito esse documento chamado* ‘Termo de Legalização’*, que tem a metragem, o valor estipulado, o valor venal da época. E consta ali o endereço né. Consta o endereço, a pessoa emitia o documento com o endereço dado pela Associação. E o documento da casa era chamado* ‘Declaração de Residência’*, também. A pessoa tinha declarado o endereço pra qualquer coisa.*
>
> A Declaração de Residência e a Legalização são a mesma coisa?
>
> *Não, é diferente. A declaração é o comprovante de que você reside naquele imóvel. E a legalização é o documento de que você adquiriu*

> *aquele imóvel. Qualquer pessoa, como inquilino, ou um parente que mora de favor na casa, que quer levar pro trabalho, pro emprego, quer comprar alguma coisa. Você não tem, ah então tem que ser um comprovante com nome da pessoa. Aí coloca lá a declaração, escreve o nome da pessoa, identidade, CPF, a descrição da pessoa, o presidente assina. Se a pessoa quiser algum órgão reconhecer firma, aí reconhece com o Presidente. Reconhece com a assinatura do Presidente declarando que a pessoa realmente reside naquele endereço, desde o ano tal. Essa declaração serve, por exemplo, pra declarar pro município. Porque quem legaliza o imóvel aqui, o que acontece, não tem IPTU. Então, pra ser isento do alvará, não pagar essa taxa, faz uma declaração dizendo que é de comunidade carente, que não tem IPTU.*

Os fatos acima narrados não constituem ocorrências isoladas, no caso estudado. Conforme a pesquisa de Alvito (2001), nas favelas de Acari, vigorou um controle orgânico, da ocupação do espaço, por parte da Associação de Moradores, que chegou ao requinte de estabelecer um Código de Obras local:

> *As associações também serviam de árbitro nas freqüentes disputas em torno de delimitações de terreno, principalmente nas comunidades em que a ocupação ainda progredia. Conseguiram atenuar os efeitos de uma ocupação que, se não fosse controlada, acabaria por inviabilizar a circulação de veículos no interior da comunidade, como relata um antigo diretor: 'Por outro lado, a comunidade estava crescendo, muitas pessoas não conheciam o regulamento das obras, uns queriam avançar sobre a rua, aproveitar um pedaço dela, outros faziam janelas pra dentro do quintal do outro, o que é contra o regulamento, então isso é um trabalho que o diretor de obras tinha que estar acompanhando. Nós lutamos muito pra ter arruamento... Então tem que ter uma pessoa, uma diretoria pra organizar, pra manter...'*

Em suma, o conjunto de elementos acima demonstra as intenções dos moradores, da favela estudada, em ordenar, de alguma forma, o espaço em que vivem, de modo a assegurar qualidades urbanísticas mínimas ao local, que podem vir a ser potencializadas, com intervenções do Estado. Trata-se de relatos que reafirmam a natureza regulada do espaço das favelas, pondo em questão tanto os paradigmas da *desordem*, quanto da liberdade urbanística absoluta, que nelas supostamente vigorariam.

4.2.4 O projeto Favela-Bairro e o pós-Favela-Bairro no Parque Royal

Em 1994, ano da elaboração dos estudos preliminares, com vistas à execução de projeto de urbanização do Parque Royal, no âmbito do Programa

Favela-Bairro,[15] identificaram-se alguns problemas relevantes, enfrentados por essa favela, constituindo um momento crucial de aprofundamento do conhecimento dessa área.

Um desses aspectos, já comentado de passagem, reside na identificação das microáreas em que a favela pode ser dividida, reconhecendo-se a sua não homogeneidade e as suas fragmentações e diferenciações socioeconômicas internas. Assim, conforme a leitura da favela, realizada pelos técnicos envolvidos com a concepção e execução do projeto de urbanização do local, nela existiriam as seguintes microáreas:

I. A da *Rua da Praia*, que seria a que reuniria a população mais pobre da favela, onde se localizavam as palafitas, existentes até as obras de urbanização, à qual os moradores por vezes se referem como a parte “de cima” da favela, provavelmente, por sua maior antiguidade, em relação às demais. Essa região também se distingue por ser o ponto em que se localiza a boca de fumo, conforme já mencionado e ratificado pelos técnicos:

> *O pessoal da Rua da Praia, houve uma pressão pra botar quebra-mola na Rua da Praia, e a gente identificou isso logo como, pra controle, né, o tráfico tava instalado na Rua da Praia já naquele tempo, não era essa coisa acintosa de garoto ficar andando com arma a céu aberto, não era nada disso, era uma coisa muito mais discreta, mas a gente já percebia que tinha um movimento ali.*

II. A da área existente *em torno do campo de futebol*, que seria a área central da favela, não necessariamente do ponto de vista geográfico, mas de valorização imobiliária e de localização de equipamentos e serviços mais relevantes na sua reprodução;

III. A da área nas *proximidades do Canal da Infraero*, aquela que, de todas, seria a de ocupação mais recente, por vezes referida como a parte “de baixo” do Parque Royal, uma área cujos moradores, nas palavras dos autores do projeto:

> *se achavam um pouco extra-comunidade, não se misturavam e não gostavam muito da nossa proposta de interligação do sistema viário interno da favela. Mas que acabou sendo vitoriosa exatamente por causa dessa questão de dar conforto ao serviço. Por que pô, uma coisa é um caminhão de lixo entrar na comunidade e ter que sair de ré, entendeu? Então, ou o caminhão vai e entra, ou uma ambulância e tal, não sei o que lá, isso foi muito forte, entendeu?*

[15] O estudo foi realizado pela empresa *Archi 5 – Arquitetos Associados* (RIO DE JANEIRO, 1994).

Acreditamos que a distinção de microáreas, realizada pelo escritório de arquitetura responsável pela elaboração do projeto de urbanização, tende, em princípio, a levar mais em conta, do que quaisquer outros fatores, as razões técnicas, operacionais e orçamentárias, envolvidas na execução do projeto, o que, muitas vezes, pode levá-lo a se afastar do quadro objetivo da sociabilidade desenvolvida na favela, onde o projeto será executado. No entanto, em que pese esse condicionante, a distinção com a qual a *Archi 5* trabalhou, no caso do Parque Royal, não nos parece possuir grandes discrepâncias, em face das relações internas estabelecidas entre os moradores e da regionalização, que, efetivamente, vigora no local.

Ilustração 17 – Vista aérea do Parque Royal durante as obras do Favela-Bairro.

Fonte: Archi 5

Assim, entendemos que a identificação acima pode ser adotada, para efeito de análise, considerando-a, em linhas gerais, respaldada pelas evidências empíricas, que resultaram de nossa pesquisa de campo, tal como observamos, nos seguintes depoimentos de moradores:

> 1) *Assim que fez o Favela-Bairro a favela mudou, quando eu morava ali era horrível, aquilo ali mudou, ficou bem melhor.*
>
> Isso era ali onde tinha as palafitas?

> *Tinha aquela parte que fizeram a ciclovia, aquilo ali tudinho era mangue.*
>
> A Rua da Ciclovia ne? Foi ali que vocês moraram então?
>
> *Não, na Rua da Praia mesmo, era a mais pesada que tem, moramos ali.*
>
> 2) *Aí quando fez essa daqui, essa de cima aqui, a Rua da Praia foi uma coisa boa também que a gente conseguimos asfaltar a Rua da Praia, a Rua da Praia é a rua que eu moro. Genário* [ex-Presidente da Associação de Moradores] *falou assim 'temos que conseguir pelo menos asfaltar a Rua da Praia, conseguindo a Rua da Praia já está bom'. Pra eles, pra todo mundo aqui da comunidade, a pior rua é Rua da Praia, tem tiro, tudo de ruim acontece na Rua da Praia. Eu moro ali há 17 anos, naquele pedaço ali onde eu estou. Eu adoro aquela ruazinha ali, tu passa ali final de semana, aqui em cima os botequim tudo funcionando, mas tu passa pela rua lá rapaz, um movimento, um churrasco aqui, outro faz churrasco ali, um batuque, a rua cheia de criança, e é o dia todo. Não é só de dia não. À noite também. Um movimento danado. E tu passa pelas ruas aqui, né, aquele negócio, sai pra rua, não sai, entendeu, a rua mais movimentada é a mais criticada. Mas aí o Genário 'vamos asfaltar a rua da Praia'. Um belo dia o rapaz da Prefeitura chegou aí 'veio uma capa de asfalto pra comunidade, pra Rua da Praia. Vai começar quando?' 'Se quiser agora, começa agora'. 'Então é agora. Manda a máquina encostar'. Aí o pessoal fala 'é, a Rua da Praia só é asfaltada porque tem isso, tem aquilo'. 'Não é a Rua da Praia que vocês falam que é a pior? Por isso tem que ser a primeira'. Tá lá, tá asfaltadinha.*

O sentimento de não pertencimento, difundido entre os moradores da última das três microáreas, acima identificadas, teria levado, inclusive, à cogitação de formação de uma nova Associação de Moradores, conforme relato de um morador do local e integrante da atual diretoria:

> *A gente tinha a Associação de Moradores aqui, aí a gente e outros caras falaram assim 'pô, vamos ver se faz uma Associação de Moradores aqui em baixo' entendeu, pra ser independente, a parte de lá de baixo tem uma Associação e a de cima outra. Mas aí o cara da FAFERJ falou que não podia, porque era uma comunidade só, então esquece.*

O reconhecimento dessas três microáreas teve uma repercussão importante, para a implantação do projeto de urbanização: a prefeitura decidiu realizar assembléias com os moradores, a fim de debater as intervenções propostas, no projeto de urbanização, não de maneira unificada, mas, sim, em cada uma dessas microáreas, procurando com essa estratégia *"calibrar os desejos que estavam ali dentro da comunidade e também os conflitos de expectativas com relação ao projeto".*

Ao longo da pesquisa de campo, ouvimos relatos que se reportaram à ocorrência de conflitos – entre Associação de Moradores e prefeitura –, em torno dos projetos de urbanização. Conforme depoimento de antigas lideranças comunitárias e da profissional da área de saúde, que assessorou a comunidade, no desenvolvimento de seu projeto *Médico de Família*, havia dois projetos em discussão. O do ano de 1992, elaborado com o auxílio dos alunos da FAU-UFRJ, que seria mais autenticamente representativo das vontades dos moradores, e o projeto do ano de 1994, inserido no contexto do Programa Favela-Bairro, que seria mais afeiçoado aos interesses da prefeitura, apesar de ter lançado mão de estratégias participativas, não deixando de contemplar, também, algumas reivindicações dos moradores. Segundo o ponto de vista de um morador, fundador e ex-presidente da Associação de Moradores, *"a comunidade tinha um projeto de urbanização, antes do Favela-Bairro, elaborado com a ajuda dos alunos da UFRJ, porém o Favela-Bairro pegou o nosso projeto, mudou e não nos deu crédito".* Na entrevista que tivemos com um dos técnicos que encabeçaram o projeto do Favela-Bairro, no Parque Royal, tivemos a oportunidade de colocar-lhe essa questão, levantada pela liderança comunitária. Segundo esse técnico, o Parque Royal sempre teve uma visibilidade muito grande, uma vez que o Prefeito César Maia tinha projetos para o local, *"queria fazer coisas lá"*. Nos termos do entrevistado:

> *Às vezes a gente tinha que preparar material pra fazer uma assembléia lá de um dia pro outro, mas a gente nunca deixou de falar desde o início que esses projetos eram, na verdade, provocações para a comunidade, porque, não só por a gente, enquanto escritório que tava contratado, tinha um serviço pra prestar, tinha fatura pra receber, essa coisa toda, mas também pelo pessoal da SMH que sabia trabalhar com essas comunidades. Então esse depoimento do cara é um pouco... é mentira, quer dizer, a gente pegou muito dos projetos, mas não fez igual ao que estava feito, a gente foi provocando, tanto é que nenhum dos projetos desenvolvidos pela UFRJ mudava, por exemplo, essa questão do campo deixar de ser campo e passar a ser praça. Isso foi uma negociação que só foi possível quando o Secretário falou assim: não, vamos falar pro IPP que a primeira coisa do tal do 'Corredor Esportivo' vai ser um campo de futebol aqui, e tal. Com isso a gente conseguiu também área pra colocar a creche, que tava um pouco miudinha essa área. Nos projetos da UFRJ a creche estava sempre muito articulada à Associação, e era uma idéia do projeto, do próprio poder público, de não virar um parasita da Associação de Moradores.*

As considerações acima evidenciam que a relação estabelecida entre os agentes estatais e comunitários, em muitos momentos, afasta-se da parceria, anunciada no discurso oficial e nos documentos referentes aos programas de

urbanização e regularização. No limite extremo, elas sugerem a existência de uma discreta aposta no enfraquecimento da posição da Associação de Moradores, de modo que a prefeitura possa ficar mais "livre", no desenho e na execução do projeto de urbanização e de regularização. Elas reforçam a percepção do conflito latente, que subjaz a concepção e execução do referido projeto, o que fatalmente se desdobra no outro momento crucial da intervenção estatal, na favela – aquele em que se inaugura o processo de definição de novas regras urbanísticas, para esse local. Dada a debilidade dos espaços, até aqui abertos, para o processamento desse conflito, pode-se razoavelmente prognosticar o seu agravamento, que pode traduzir-se na extrema lentidão do andamento processo de regularização fundiária e urbanística, de um lado, e na descrença e/ou desconfiança e/ou resistência generalizada no trabalho da prefeitura, de outro. Nos dois casos, estudados em nossa pesquisa de campo, ficou demonstrado que os movimentos feitos pela prefeitura, no sentido de "autonomizar" o processo de regularização em relação à Associação de Moradores, provocaram a irrupção de uma série de conflitos envolvendo moradores, esses dois órgãos e outros – *v. g.*, os escritórios contratados pela prefeitura –, envolvidos na execução das ações. No caso dos cadastramentos dos moradores, para fim de outorga da titulação pela prefeitura, o não aproveitamento das informações, já disponíveis na associação, a respeito da titularidade dos imóveis, buscando a prefeitura criar uma nova e própria base de dados sobre o local, deu ensejo ao errôneo cadastramento de diversos locatários como proprietários do imóvel, contando com a desinformação ou mesmo com o oportunismo desses últimos, fazendo-se necessária a correção de diversos cadastros.[16] Esses conflitos, no caso do Parque Royal, levaram à paralisação temporária dos trabalhos e, no caso da Quinta do Caju, ao estabelecimento de uma situação crítica, no interior da comunidade.

Outro problema de relevo, enfrentado na construção do projeto de urbanização, diz respeito ao campo de futebol, cuja existência foi determinante para dar o atual nome à favela em estudo, como já relatado. Conforme a leitura dos técnicos envolvidos no projeto, após a realização de assembléias parciais (por microárea) e geral, a equipe responsável passou a problematizar a existência desse

[16] Também se registraram vários problemas referentes a relações conjugais e familiares, tais como: exclusão indevida de ex-cônjuge, que havia adquirido ou edificado em comum; inclusão indevida de atual cônjuge, que não participou da aquisição ou edificação; inclusão indevida de cônjuge, em caso de imóvel adquirido pelo outro consorte, por herança familiar.

campo, vendo-o como uma extensa área não ocupada e não edificada, situada na região central e mais valorizada da favela, que somente poderia ter sido mantida intacta dessa forma, com base na força de um agente muito poderoso. Assim, não se atribuiu a existência desse campo ao fato de que *“no Brasil se gosta muito de futebol”*, o que seria uma visão ingênua, na perspectiva desses técnicos. Reforçava essa hipótese o fato de haver outro campo de futebol na favela, sendo que esse era continuamente dilapidado pelo crescimento da mesma, cujas novas casas construídas avançavam paulatinamente sobre ele.[17]

Ilustração 18 – Foto do campo do Royal F. C., antes da execução do projeto de urbanização.

Fonte: RIO DE JANEIRO, 1994.

Tal hipótese teria sido confirmada, após a apresentação de um croqui com alguns projetos de utilização dessa área, momento em que *“chegou a um ponto que o Presidente da Associação me puxou no canto e falou: ‘olha, você está mexendo num ninho de marimbondo, porque esse campo aí tem dono’.”* Apesar disso, começava a crescer um movimento interno, extra-associação, a fim de tentar tirar esse campo e transformá-lo numa praça ou mesmo numa área de lazer, idéia que

[17] Em nossa experiência de advocacia, nos quadros da Fundação Bento Rubião, entre 1989 e 1996, observamos que a enorme área do campo de futebol, existente na favela *Bela Vista da Pixuna*, também localizada na Ilha do Governador (bairro da Freguesia), a exemplo do Parque Royal, foi parcelada pelos moradores, durante o período de grande expansão da favela, na década de 1990, passando a abrigar novas moradias.

logo ganhou a simpatia da equipe responsável pelo projeto. Tal movimento era capitaneado, principalmente, pelas mulheres da comunidade, que se constituem num agente importante e orgânico na história do Parque Royal, ao qual se podem atribuir outros feitos importantes, como a criação da creche comunitária. Nas palavras do responsável pelo projeto:

> *Elas argumentavam o seguinte: 'esse campo começa o jogo sábado de manhã e vai até domingo de tarde com vinte e dois marmanjos o tempo todo. Isso para nós é muito ruim, porque meu marido é idoso e eu não consigo atravessar. Pô, um campo de futebol só marmanjo que brinca, e a gente quer ter esse espaço pra nós'.*

Essa proposta, ao final, com o aval do então Secretário de Habitação – Sérgio Magalhães –, veio a prevalecer, sendo o espaço em parte ocupado por duas quadras polivalentes e em parte, por uma praça, o que trouxe repercussões nas casas do entorno:

> *A maioria das casas no tempo do projeto viravam os fundos pra essa área, cozinha, área de serviço, tinham basculantes altos, tal. Quando o projeto inaugurou, a maioria das casas mudou de uso e a área social das casas passou pra o lado da praça, o pessoal abriu sala, varanda mesmo. Antigamente a casa funcionava quase como alambrado, era ali 50, 60 ou 80 cm da linha limitadora do campo. Passou a ter uma rua de contorno da praça, estacionamento, e a gente colocou inclusive um edifício de realocação nesse ponto* [numa das bordas da área do campo]*, porque a gente tinha que retirar famílias daqui pra fazer interligação do sistema viário e onze famílias que atravessavam aqui para abertura da Canárias-Tubiacanga* [refere-se à Estrada Governador Chagas Freitas]*, que também foi necessário.*[18]

Quanto aos interesses poderosos que estariam por trás do campo original – que, segundo a percepção dos técnicos responsáveis, seriam os do traficante Miltinho do Dendê –, os mesmos não deixaram de ser contemplados, na solução adotada pela prefeitura. Isso porque foi construído um campo maior, oficial, deixado sob a administração da Associação de Moradores, na qual a Diretoria de Esportes dispõe de uma histórica importância, vez que executa diversos projetos que recebem recursos do Estado, o que atribui visibilidade política ao seu titular. Não se sabe, no entanto, se o citado traficante teria mantido o controle, via associação, do equipamento construído pela prefeitura.

O projeto de urbanização do Parque Royal procurou aplicar uma proposta de integração da favela ao bairro de entorno, mediante a criação de determinados

[18] No projeto executado no Parque Royal, foram feitas algumas desapropriações, a fim de eliminar as ruas sem saída, existentes no local, que passaram a conectar-se a outras, permitindo que veículos entrem e saiam, sem necessidade de usar marcha a ré.

pontos de encontro (ou de contato) entre os moradores das distintas áreas, induzindo-os a compartilharem equipamentos públicos e privados, tais como:

- creche, centros profissionalizantes e serviços de assistência social, que, por isso, foram instalados na borda externa da favela;
- estabelecimentos comerciais e uma série de serviços, que já existiam na borda da favela, sendo facilmente acessíveis aos moradores do entorno, *v. g.,* borracheiro, ferro velho, cabeleireiro, manicure, venda de bebidas, de rações, de material de construção, farmácia, lanchonetes, igrejas, *lan house* etc;
- ponto de ônibus, que não chegou a ser instalado;
- traçado viário favorecedor do trânsito entre os dois lados da Estrada Governador Chagas Freitas, que foi definida não como via de trânsito em alta velocidade e dotada de passarelas, mas, sim, como via *semaforizada* e com quebra molas, na altura da favela.

Ilustração 19 – Foto aérea da configuração final do campo de futebol no pós-obra.

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2005c.

Em virtude da aplicação desse conceito de integração, a edificação multifamiliar, construída pela prefeitura, para realocação dos moradores das palafitas

existentes no local, como ela seria implantada na área comercialmente mais valiosa, foi concebida para abrigar unidades habitacionais, apenas do segundo pavimento para cima, ficando o primeiro pavimento (térreo) destinado a alocação de espaços comerciais, de iniciativa da própria comunidade. No local instalou-se uma cooperativa de confecção de roupas, que durante bom tempo funcionou, com relativo êxito comercial, tendo revendido para grandes grifes do Rio de Janeiro. A aposta existente, por trás das propostas acima, seria a de que os moradores do entorno desenvolveriam uma confiança crescente no acesso ao território das favelas, na medida em que ele oferecesse boas opções comerciais e de serviços, bem como não estivesse em situação de ocorrência de conflitos armados.

Ilustração 20 – O edifício multifamiliar construído pela Prefeitura durante o Favela-Bairro.

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2005c.

Não se considerou nas propostas de integração, no entanto, o fato de alguns equipamentos instalados no bairro de entorno já serem utilizados pelos moradores da favela (tais como escolas e unidades de saúde), bem como o intenso fluxo de moradores, entre a favela e o conjunto AEROBITAS, cujo lote lindeiro à Estrada Governador Chagas Freitas é considerado, pelos vizinhos, como *extensão* do Parque Royal. Por outro lado, observe-se que a proposta executada pela prefeitura não toca na já citada questão do *“Muro da Vergonha”*, uma obra que, além de seu significado social segregativo, ainda é irregular, do ponto de vista urbanístico, já que executada por particulares, em área pública (logradouro público), sendo passível de demolição. Ao contrário, a pavimentação da Estrada Governador Chagas Freitas e a sua integração ao sistema viário pré-existente – obras que fizeram parte do projeto Favela-Bairro, no Parque Royal – adequaram-se inteiramente ao traçado do *muro*

em questão, como a legitimá-lo. Ou seja, a proposta de integração contempla apenas intervenções, no interior da própria favela, mas não no espaço do entorno, o que parece insuficiente para atender aos objetivos de uma proposta com tal dose de complexidade. Por fim, observe-se que a questão da acessibilidade à favela demandaria a articulação de medidas em termos de segurança pública, o que não constitui aspecto que tenha sido levado em conta, na construção do projeto de urbanização, e objeto de crítica por parte do entrevistado envolvido em sua elaboração e execução.

Outra questão crucial, presente no projeto de urbanização, patrocinado pela prefeitura, diz respeito ao controle do crescimento da favela, um controle que, no caso do Parque Royal, ganha contornos especialmente relevantes, tendo em vista fatos como:

- a área da favela constituir-se de aterros, realizados sem assessoria técnica;
- o histórico de expansão da área da favela, mediante palafitas e sucessivo aterramento;
- a cota baixa da maior parte do sítio, o que impõe dificuldades ao funcionamento dos sistemas de esgotos e exige um eficiente sistema de drenagem;
- a vizinhança da favela em relação, ao cone de aproximação do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro.

Em face dos desafios, acima apontados, foram imaginadas respostas, como a construção da ciclovia contornando o perímetro entre a favela e as águas da Baía da Guanabara, um equipamento de uso social intensivo, de modo a estabelecer o controle da ocupação, no fundo da favela, área em que, normalmente, o controle pelos órgãos estatais e comunitários é bastante limitado. Essa obra apresentou ainda a vantagem de realizar aterro controlado, de modo a impedir que a força das marés leve partes do aterro para o fundo da baía, diminuindo a sua profundidade.

No entanto, os aspectos que parecem merecer maior atenção, em face dos fatores acima arrolados, parecem ser os da verticalização e da especulação imobiliária, que, conforme as avaliações da Prefeitura do Rio de Janeiro, teriam sido fortemente incrementadas, desde os levantamentos iniciais, anteriores à implementação do projeto de urbanização. Num espaço de quatro anos, a contar desses levantamentos, foi contabilizado um crescimento demográfico de mais de

50%, passando de 700 famílias, por volta de 1994, para 1.100, em 1998, após a conclusão da execução do projeto.

Ilustração 21 – O Parque Royal após a execução do projeto de urbanização; em primeiro plano a ciclovia.

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2005c.

Conforme o jornal *O Globo*, de 19/10/2005, a população da Favela do Parque Royal dobrou, em alguns anos após a conclusão dos trabalhos do projeto Favela-Bairro, em 1997. Era de 4.146 habitantes, em 1994, passando a 8.200, em 2005 (GONÇALVES, 2008, p. 145). Por outro lado, nesse mesmo período, os técnicos envolvidos no projeto estimam que o valor de venda dos imóveis tenha triplicado. Na visão do técnico entrevistado, em nossa pesquisa de campo, o controle desses processos e a captação dessas mais valias, através do estabelecimento de uma legislação local, com a aplicação dos instrumentos urbanísticos adequados, foi um aspecto em que o Programa Favela-Bairro foi falho, revelando a ingenuidade e o paternalismo estatal, no desenvolvimento de intervenções em favelas:

> *A gente, como escritório, a gente era obrigado, mais ou menos quando a gente fechava o estudo preliminar, a propor uma legislação. E nessa proposta a gente partiu de um pressuposto de que ela tinha que ser socialmente compreensível. Ela não podia ser uma coisa muito abstrata, a gente se referindo a IATs ou algumas coisas assim que são um pouco abstratas. A gente propôs uma legislação que tinha como princípio o espaço público, a caixa da rua. E ela era um pouco referenciada até na legislação, digamos assim, é Beaux Arts, ou do Agache, que usava aquele observador do eixo da rua e um cone pra cima disso pra definir os gabaritos aqui adjacentes. Só que isso tinha uma escala de vielas e ruelas, então a gente consolidava algumas*

> *vielas e dizia assim: olha, é como se a via tiver 1,20m, o cara pode construir nas testadas, mas ele constrói só um pavimento, depois ele tem que recuar tanto. A tentativa da gente, que isso nunca foi a frente, nunca foi discutido, a gente entregou esse documento para o IPP e pra Secretaria de Habitação, a gente não teve, não foi feito um projeto, que era uma coisa concreta, que ia acontecer. A gente achava isso interessante, porque se não você não viabiliza algumas das infraestruturas. Eu não acho que seja o caso de Parque Royal, mas algumas áreas muito valorizadas, se elas adensam muito, você inviabiliza o que você projetou de esgoto, de drenagem, de tudo, porque... fica impossível. Então era um pouco isso pra controlar esse adensamento e ter uma coisa que fosse fácil de ser medida e fácil pra ser explicada pra todo mundo: olha, essa viela aqui tem 80 cm, você não vai poder subir mais, tal. Então a gente usava sempre o espaço público como um limitador dessa história pra tentar construir um gabarito controlado e que pudesse ser, vamos dizer assim, socialmente didático, socialmente compreensível pra todo mundo, não se referir a índices meio abstratos. Essa foi a idéia da gente, mas aí não chegou nem a ser discutida. Agora, por exemplo, eu vejo que o Toledo, na Rocinha, ele tá querendo um pouco inverter isso e discutir isso agora, antes da obra. Eu acho que ele tá certo. O Estado é meio paternalista no Brasil, ele dá a obra, mas ele não cobra a responsabilidade posterior a ela. Quer dizer, aquilo que eu tava te falando do imposto de benfeitoria e tal, não é só isso, mas é um pouco da responsabilidade. Olha, foi o Estado que investiu aqui dinheiro de todo mundo da população do Rio de Janeiro, como um todo, da cidade do Rio de Janeiro. Eu acho que você agora, você tá recebendo uma obra, sua casa vai valorizar, tudo bem, é isso aí mesmo, e tal, mas tem que ser cobrado uma certa responsabilidade social disso. Quer dizer, você tem que dar um pouco essa noção pra população de que isso acontece.*

A execução do Projeto Favela-Bairro eliminou alguns problemas existentes no Parque Royal, como as palafitas e a virtual ausência de pavimentação das ruas – que, até 1994, alcançava menos de 15% da superfície da favela –, sendo essa a principal melhoria deixada pelo projeto, conforme pesquisa de Pereira (2009), ao passo que os problemas de entupimento de esgotos constituem a principal reclamação verificada nessa mesma pesquisa, isto é, um problema que a maioria dos moradores não considera ter sido resolvido pelo projeto do Favela-Bairro.

4.2.5 O Parque Royal hoje

4.2.5.1 Os dados do Relatório AGRAR, de 2006

Conforme dados do último levantamento de campo, realizado no Parque Royal (RIO DE JANEIRO, 2006), foi verificada a existência de 47 logradouros, 41

quadras, 939 lotes e 2.262 unidades edificadas (domicílios ou imóveis), o que significa uma média de 2,41 unidades por lote. Se mantida a média de 4 pessoas por família, verificada em 1994 (RIO DE JANEIRO, 1994), a população total dessa favela, em 2006, poderia ser estimada ao redor de 9 mil habitantes. Conforme os dados disponíveis, pode ser descrito, na forma da tabela abaixo, o crescimento demográfico e edilício do Parque Royal:

Tabela 7 – Crescimento demográfico e edilício do Parque Royal

ANO	Nº HABITANTES	Nº MORADIAS	ESTADO DAS EDIFICAÇÕES
1980	262	60	Madeira reaproveitada, com exceção de 1 em alvenaria
1993	2.800	700	70% estrutura de concreto, 2/3 cobertas com laje
1994	3.000 [19]	750	80% em alvenaria, 20% em madeira, cerca 40 palafitas
2000	5.722	1.586	Sem informação
2005	8.200	2.262	Mais de 99% dos imóveis edificados em alvenaria

Fontes: Estudo preliminar para Favela-Bairro (RIO DE JANEIRO, 1994); Censo-2000 do IBGE; Relatório Final da Regularização Urbanística e Fundiária (RIO DE JANEIRO, 2006).

A área média das edificações é de 43,18m², desconsideradas as lajes, terrenos vazios e unidades em construção. 54,68% das unidades possuem de 10 a 40m², enquanto que 27,32% possuem mais do que 50m². Das 2.262 unidades, 17 (menos de 1%) não possuem edificação em alvenaria, consistindo em barracos em estado precário ou lotes não edificados. Dado parecido foi trazido pelo técnico do POUSO, que informou-nos, em 2008, o seguinte:

> *Você deve ter* [no Parque Royal] *uns 15 barracos de madeira (...). São aqueles bem pobrinhos, pobrinhos, pobrinhos, que não conseguiram sair daquela situação. Eram mais, eram uns 20 ou 30. Mas alguns, com ajuda dos irmãos de Igreja, que se juntam e fazem doações para a pessoa levantar a sua casa, ajuda de parentes, já saíram desse estado de morar em barracos. Outros ainda estão em situação bem precária.*

Esse mesmo servidor também relatou que vários moradores, a despeito de seus parcos rendimentos, conseguiram transformar suas casas em alvenaria, mediante mecanismos como:

---

[19] Tal dado é controverso. Conforme o jornal O Globo de 19/10/2005, a população do Parque Royal era de 4.146 habitantes em 1994 (GONÇALVES, 2008, p. 145).

- programa da SMH, que doava um pequeno *kit* de material de construção para famílias em situação de extrema necessidade;
- programa da CEF, intitulado CREDMAC, que oferecia crédito, a juros subsidiados, para aquisição de material de construção;
- auxílios obtidos junto a Associação de Moradores ou igrejas.

A grande maioria dos domicílios/unidades (78,16%) possui um único pavimento e 17,38% possuem dois pavimentos, sendo residuais os demais percentuais.

Quanto ao gabarito das edificações, foi constatada a seguinte distribuição:

Tabela 8 – Gabarito das edificações

1 pavimento	163 lotes	17,40%
2 pavimentos	395 lotes	42,16%
3 pavimentos	335 lotes	35,75%
4 pavimentos	44 lotes	4,70%

Fonte: Relatório Final da Regularização Urbanística e Fundiária (RIO DE JANEIRO, 2006)

Os dados acima, a respeito do gabarito, muito provavelmente estão defasados, uma vez que as entrevistas e a nossa observação direta registraram número aparentemente maior de edificações de quatro pavimentos.

Quanto aos usos, ocorre a seguinte incidência, de absoluta predominância residencial:

Tabela 9 – Distribuição das unidades conforme o uso

Residencial	2109 unidades	93,20%
Comercial[20]	101 unidades	4,50%
Serviços[21]	38 unidades	1,70%
Institucional[22]	14 unidades	0,60%

Fonte: Relatório Final da Regularização Urbanística e Fundiária (RIO DE JANEIRO, 2006)

Apesar da ampla predominância do uso residencial, o comércio no Parque Royal apresenta grande dinamismo e variedade, chegando alguns moradores a afirmar que somente precisam sair do Parque Royal para pagar contas em bancos,

[20] Principalmente bares, lanchonetes e mercearias.
[21] Principalmente salões de beleza.
[22] Principalmente templos religiosos.

dispondo de todos os outros serviços, de que necessitam, na própria favela, que também é servida por uma variedade de transportes coletivos – ônibus, vans, kombis, mototaxis etc.

Ilustração 22 – Planta da configuração atual do Parque Royal, destacando as ruas principais e localização dos equipamentos públicos.

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2005c.

Quanto à renda mensal, informada pelo titular da unidade, verifica-se que 63,08% dos titulares declararam perceber renda mensal igual ou inferior a 3 salários mínimos, sendo que é expressivo o percentual na faixa 0 -1 SM (27%):

Tabela 10 – Renda mensal dos titulares de imóveis no Parque Royal

R$ 45 – 350	611 titulares	27,01%
R$ 350 – 500	295 titulares	13,04%
R$ 500 – 1.000	521 titulares	23,03%
R$ 1.000 – 3.000	204 titulares	9,02%
Acima de R$ 3.000	10 titulares	0,44%
Não informaram	621 titulares	27,45%

Fonte: Relatório Final da Regularização Urbanística e Fundiária (RIO DE JANEIRO, 2006)

Considerados aqueles, que declararam a renda mensal percebida, a renda média do Parque Royal ficaria em R$ 575,99, o que, à época do levantamento, representava menos do que 2 salários mínimos nacionais/mês.

Quanto à profissão, 1.411 titulares (62,4%) responderam a essa pergunta, sendo que as respostas de maior incidência foram as de doméstica (13,68%)[23], comerciante (10,63%), pedreiro (9,28%), autônomo (8,65%) e aposentado (8,36%).[24]

O relatório AGRAR (RIO DE JANEIRO, 2006) avalia como bastante intensa a especulação imobiliária no Parque Royal, principalmente, após as obras do Favela-Bairro, registrando que, durante os trabalhos de campo, foram encontradas muitas casas alugadas e muitos titulares com mais de um imóvel. No entanto, no relatório, esses dados não foram quantificados, com exceção do número de unidades por titular, conforme tabela abaixo:

Tabela 11 – Número de unidades por titular

1 unidade	2.000 titulares	86,13%
2 unidades	204 titulares	8,79%
3 unidades	71 titulares	3,06%
4 unidades	24 titulares	1,03%
5 unidades	12 titulares	0,52%
6 a 18 unidades	11 titulares	0,47%

Fonte: Relatório Final da Regularização Urbanística e Fundiária (RIO DE JANEIRO, 2006)

Em que pese a intensa especulação, observamos, na pesquisa de campo, a vigência de uma peculiar *Função Social da Propriedade*, na favela estudada. Inferimos das entrevistas que vigora uma espécie de regime de utilização compulsória dos imóveis, cujo princípio geral seria “se ficar vazio, perde”. Assim, não existem imóveis vazios no Parque Royal, uma vez que todos os titulares de imóveis encontram-se constrangidos à permanente e iminente possibilidade de perda de imóvel, que esteja ocioso, hipótese em que se sujeita a ser invadido, eventualmente, com a proteção da boca de fumo local. Não há espaço para a chamada “retenção especulativa”, conforme todas as respostas às nossas indagações sobre a existência de imóveis fechados. Essa seria uma situação que indicaria que o dono não teria necessidade do imóvel, o que justificaria a sua tomada por terceiros. Conforme

[23] A essa categoria poderia ser somada a das diaristas (2,55%).
[24] A essa categoria poderia ser somada a dos pensionistas (3,12%).

relatado em entrevista, no mencionado caso das *garagens*, como se tratava de uma área de invasão recente, o fato de o comprador de um lote não ter dele se apossado, imediatamente, após a compra, acarretou a sua perda. O referido lote foi invadido por terceiro, que, por sua vez, realizou novo pagamento ao vendedor do lote, a fim de que esse não promovesse a sua expulsão do local. Transcrevemos abaixo os depoimentos de três distintos agentes, atuantes no Parque Royal – um técnico da prefeitura, um morador e três agentes comunitários (também moradores) –, que noticiaram situações que, aqui, classificamos como a peculiar função social da propriedade, ali vigente:

> 1) A chave desse imóvel está no POUSO, mas ela continua lá, não quer dizer que ela abandonou o imóvel?
>
> *Não, ela continua morando. Inclusive se ela abandonar...*
>
> Já era?
>
> *Ela não vai mais entrar... Então não dá para abandonar né? Ela continua morando lá. A preocupação dela é que o piso está afundando. Mas a senhora continua fechando com o cimentinho para não deixar entrar insetos...*
>
> 2) E vocês já viram caso de imóvel fechado, imóvel que não tenha ninguém nem morando, nem alugando?
>
> *Nem fica! (risos)*
>
> Não fica né? Num instantinho aparece alguém interessado?
>
> *Não! Se não for para alugar, vai ser para morar. (risos)*
>
> Aí tu acaba alugando né?
>
> *Ou aluga ou perde!*
>
> Ou perde?
>
> *É! A pessoa entra, vai morar e não paga né, dependendo de quem for...*
>
> 3) Tem caso de imóvel abandonado? De dono que larga o imóvel?
>
> *Não.*
>
> Difícil né?
>
> *Quando for olhar, no outro dia... (risos)*
>
> Já tem um lá dentro?

> *Já tem um lá dentro. É ruim hein!*
>
> Mas se tem um lá dentro, como fica depois na Associação, pra poder regularizar isso?
>
> *Aí é complicado. Eu não faço a menor idéia... (risos) Por isso que eu falei baixo. Mas isso é só um detalhe, né? Pode ficar fora disso. Não sei de nada, não vi nada...*
>
> 4) *Quem comprou, perdeu a coisa. Comprou mas não levou...*
>
> *Não levou! Foi uma confusão. (risos)*
>
> *Tenho um amigo que aconteceu isso com ele. Ele comprou, mas demorou pra vim, dali já passou pra outra pessoa. Já tinha outro comprador.*
>
> *E o pior é que não devolve o dinheiro não. Perdeu tudo. A pessoa não tinha dinheiro, deve ter feito empréstimo...*
>
> *Não devolve não. Deve ter vendido tudo pra arranjar dinheiro...*
>
> *Pra comprar e depois a outra tomar tudo? Pelo amor de Deus...*
>
> *E vendia caro pra caramba!*

Segundo o IPP, a área ocupada (horizontalmente) pelo Parque Royal era de cerca de 7 hectares, em 1994, passando a 8,18 hectares, em 1999, apresentando variação nula, entre 1999 e 2004, e elevando-se a 8,20 hectares, em 2008. Tais dados demonstram a tímida expansão horizontal, no período 1994-2008 – média de crescimento anual de 854 m² –, encontrando-se praticamente contida, nos limites estabelecidos pela Lei Municipal nº 2.499, de 1996, que a constituiu como Área Especial de Interesse Social.[25] A única exceção ficaria por conta de seu limite oeste – a parte “de baixo” da favela –, na qual verificou-se o surgimento de uma série de construções irregulares, às margens do canal da INFRAERO, que constitui um de seus marcos limítrofes,[26] bem como o uso da área existente, além desse canal, para criação de animais e para a instalação de cooperativa de reciclagem, local que é conhecido como *Fazendinha*. Em sua edição de 06/02/2009, o jornal *Ilha Notícias* expressa sua preocupação com o surgimento de construções de madeira no local, o

---

[25] Apesar desse dado fornecido pelo IPP, o Termo de Aforamento, mediante o qual a União Federal repassou ao Município do Rio de Janeiro o sítio onde se encontra o Parque Royal, para fins de regularização fundiária, estranhamente, declara que a área do imóvel aforado seria de 14 mil m², isto é, 1,4 hectare, o que presumimos deva se atribuir a uma desatualização do cadastro de imóveis da Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU), órgão do Ministério da Fazenda, responsável pela gestão do patrimônio imobiliário da União Federal.

[26] O Parque Royal limita-se, ao norte, com as águas da Baía da Guanabara; ao sul, com a Estrada Governador Chagas Freitas; a leste, com o Canal da Portuguesa; a oeste, com o Canal da INFRAERO (RIO DE JANEIRO, 2005c).

que traria ameaça de nova extensão do Parque Royal, sobre esse espaço vazio, aumentando os perigos para as aeronaves que utilizam essa pista do Aeroporto Internacional. Retornaremos a esse aspecto, no capítulo 6, no qual debateremos a regulação da atividade construtiva no Parque Royal.

4.2.5.2 O Parque Royal e o Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro

O aspecto da vizinhança do Parque Royal em relação ao Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro (AIRJ), já mencionado *en passant*, merece, aqui, considerações mais específicas. Conforme a Portaria n° 1.141, de 05/12/1987, do Ministério da Aeronáutica, que dispõe sobre Zonas de Proteção de Aeroportos e sobre o Plano Básico de Zoneamento de Ruído, o funcionamento de aeroportos não exige a criação de áreas *non aedificandi* em seu entorno, mas restringe alguns usos (em função do ruído aeronáutico), bem como o gabarito das edificações (em função das áreas de segurança de aproximação e de decolagem). Para casos como o do AIRJ, que tem em seu entorno ocupação urbana consolidada, foi aprovado plano específico de zoneamento de ruído e de zona de proteção, por meio da Portaria nº 629, de 02/05/1984, também do Ministério da Aeronáutica. Uma vez que a primeira seção da antiga Base Aérea do Galeão foi inaugurada já em 1952, toda a região da Ilha do Governador possui gabarito historicamente baixo, em comparação com outras áreas da cidade – oscilando entre dois e quatro pavimentos – e, assim, a criação da zona de proteção não gerou restrições adicionais, quanto à altura das edificações. No entanto, o plano de zoneamento de ruído atinge, em parte, o bairro da Portuguesa, área onde se encontra o Parque Royal, situando-se aí o maior conflito, uma vez que o uso residencial é completamente incompatível com a atividade aeroportuária, assim como outros usos que exigem grande permanência, concentração ou silêncio, como hospitais, bibliotecas, equipamentos de ensino, dentre outros.

A rigor, o Município do Rio de Janeiro, ao criar a AEIS do Parque Royal, em 1996, não levou em consideração o zoneamento imposto pelas normas aeronáuticas, o que conduziria a que essa área fosse enquadrada como daquelas em se excepciona a regra da regularização *in loco*, em virtude dos riscos à vida e à saúde a que sujeitam os seus moradores, o que obrigaria o município a promover,

em maior escala do que fez, reassentamentos na própria área ou em local próximo, como preconiza o Plano Diretor da cidade.

Ilustração 23 – Imagem demonstrando as áreas que sofrem restrições ao uso residencial (manchas vermelha e azul) e áreas residenciais da Ilha do Governador atingidas pelas curvas de ruído (marcadas com círculo cinza).

Fonte: Portaria 629 do Ministério da Aeronáutica.

Se tais exigências fossem tomadas em conta, elas certamente tornariam o projeto de urbanização financeiramente mais dispendioso, sujeito a maiores resistências dos moradores e, em consequência, de mais longa execução. Nesse quadro essa favela, provavelmente, deixaria de integrar as prioridades para atendimento pelo Programa Favela-Bairro, ficando redirecionada a outros programas, hipótese em que a sua precariedade urbanística e habitacional seria maior do que aquela hoje existente. Esse quadro sintético demonstra não somente as dificuldades de realização de intervenções em favelas, nos estritos limites da legalidade estatal, como, também, as dificuldades de fazê-las, atendendo, simultaneamente, às múltiplas exigências, no tocante à qualidade de vida e à segurança – no amplo sentido da palavra – dos moradores das favelas, exigências que muitas vezes são politicamente *flexibilizadas*, para não dizer abandonadas.

4.2.5.3 O processo de regularização fundiária e urbanística

Apesar de beneficiado por obras de urbanização, no Parque Royal não foram concluídas as etapas de regularização urbanística e fundiária. Em 13/06/2003, a União Federal celebrou, com a Prefeitura do Rio de Janeiro, um contrato de cessão da área que abriga a favela, sob o regime de aforamento gratuito, com vistas à implantação de projeto de regularização fundiária, em benefício das famílias de baixa renda, moradoras do local. No contrato ficou estabelecido o prazo de quatro anos para cumprimento dos objetivos nele previstos, o que não ocorreu, até a presente data, quando o prazo em tela já foi superado, há quase três anos. O contrato determina a titulação dos moradores, por meio da transferência do domínio útil dos lotes, por eles possuídos, o que implica seja realizado o desmembramento de todos os lotes junto ao registro imobiliário, sendo essa a etapa em que se encontra, atualmente, a regularização fundiária do Parque Royal.

A prefeitura já aprovou e encaminhou ao cartório imobiliário, para fins de registro (em maio de 2009), um projeto de loteamento (PAL) parcial do local, bem como cumpriu diversas exigências, feitas por essa repartição, como condição para abertura de matrículas para os lotes constantes desse PAL, que ainda não englobam todos os lotes existentes no Parque Royal, demandando complementação posterior. Até fevereiro de 2010, o processo de registro encontrava-se sob análise do registrador. Uma vez cumprida essa etapa, poder-se-á passar àquela de outorga dos

títulos aos moradores, contemplados nesse PAL. Até a presente data, foram outorgados dez títulos provisórios, a pedido de moradores que procuraram a Secretaria Municipal de Habitação. Esses títulos constituem-se em escrituras de Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), quatro delas outorgadas por tempo indeterminado, em 2007 (já publicadas em Diário Oficial), e outras quatro outorgadas, em 2009, pelo prazo de um ano, período em que a prefeitura espera que esteja concluído o processo de registro do PAL, o que permitirá a outorga dos títulos definitivos, de alienação do domínio útil. No caso das concessões outorgadas, em 2009, a primeira delas foi conferida a um funcionário público federal, morador da Estrada Governador Chagas Freitas, zona limítrofe da favela com o bairro do entorno. A partir daí, outros três moradores, vizinhos do primeiro e residentes no mesmo prédio que esse, procuraram a prefeitura para idêntica finalidade.

No ano de 2005, a prefeitura promoveu o cadastramento individual de todas as unidades do Parque Royal, com vistas a subsidiar o processo de outorga dos títulos de aforamento, aos titulares das mesmas. No entanto, dado que se passaram cinco anos da realização desse trabalho, ele, provavelmente, necessitará ser atualizado, até mesmo em função do aquecido mercado imobiliário, que observamos operar no local. Conforme notamos, na pesquisa de campo, os quadros de avisos e as paredes internas e externas da Associação de Moradores, além dos próprios postes de luz e orelhões, ficam, permanentemente, repletos de papéis colados, anunciando imóveis à venda.

Conforme a aludida cessão, celebrada entre a União e o município carioca, a transferência dos lotes aos moradores – incluindo a elaboração das escrituras e o registro delas, no cartório imobiliário – deve ser feita *“independentemente do pagamento do valor correspondente”*, no caso de titulares caracterizados como de baixa renda ou à unidade imobiliária utilizada pelo núcleo familiar como sua residência. Nos demais casos – *v. g.*, os “imóveis de aluguel” e os utilizados para fins não residenciais –, o contrato autoriza tacitamente que a transferência seja feita mediante pagamento a cargo do beneficiário, sem indicar critérios para fixação dos valores, destinando-se as receitas apuradas à execução dos objetivos da cessão, isto é, deverão ser obrigatoriamente aplicados para custear as despesas dos processos de urbanização e regularização fundiária e urbanística. Conforme apurado junto à Prefeitura do Rio de Janeiro, a mesma definiu os seguintes valores, para o processo de titulação:

- para o primeiro imóvel residencial – R$ 1,00 / m²;
- para o segundo imóvel residencial em diante – R$ 27,18 / m²;
- para imóveis comerciais – R$ 54,36 / m².

Uma vez que se trata de imóvel aforado, ocorrerá incidência de foro (anualmente) e de laudêmio (nas transmissões feitas onerosamente, isto é, por venda, troca ou dação em pagamento), estabelecendo-se isenção, apenas no primeiro dos três casos, acima arrolados.

Trata-se de uma matéria que, provavelmente, provocará conflitos junto aos moradores, conforme se pode antever, com base nas observações de campo, como também do noticiado, na edição de 10/08/2006, do jornal *Ilha Notícias*. Nessa edição, noticiou-se a reação negativa dos moradores – qualificada na reportagem como *"revolta"* –, quando da distribuição, por funcionários da prefeitura, de documento intitulado *"Titulação do Parque Royal – convocação"*, informando a respeito da obrigatoriedade de recolhimento de guia na Caixa Econômica Federal, no valor de R$ 50,00, para emissão do título de aforamento, em nome do morador.

Com relação à regularização urbanística, foram reconhecidos os logradouros existentes no Parque Royal, editada legislação de uso e ocupação do solo, bem como aprovados os projetos de alinhamento e de loteamento (PA e PAL). Com vistas à conclusão dessa dimensão do processo de regularização, restariam realizar, em conformidade com o art. 152, § 1º, do Plano Diretor da cidade, as seguintes medidas:

- expedição das licenças de habite-se das edificações;
- averbação da existência das mesmas, junto ao cartório imobiliário;[27]
- implantação de sistema de fiscalização e programa de esclarecimento e conscientização sobre suas finalidades e vantagens;[28]
- conclusão e atualização do cadastro de lotes e edificações, para regularização fundiária e lançamento no cadastro imobiliário do município;

---

[27] Medida que a prefeitura não vem adotando em outras favelas consideradas "regularizadas", como é o caso da Quinta do Caju, o que tem feito com que somente haja registro imobiliário do lote, como se nele não houvesse qualquer edificação. Deixada essa tarefa aos titulares dos imóveis, os mesmos, certamente, enfrentarão dificuldades para utilização de seus imóveis como garantias imobiliárias, contribuindo para o descrédito do programa de regularização, junto aos seus beneficiários. Na hipótese de realizada pela prefeitura, haveria condições mais favoráveis para obtenção da certidão negativa de débito (CND), junto ao INSS, bem como os beneficiários teriam mais facilidade para obter a isenção de emolumentos cartorários.

[28] Esse item diz respeito à implantação e efetivo funcionamento do POUSO, na favela urbanizada, aspecto ao qual retornaremos no capítulo 6.

- edição de legislação de parcelamento da terra, de modo a impedir remembramentos de lotes, o que, caso permitido, pode, em médio prazo, descaracterizar a área, ao menos em parte, como de interesse social.

4.2.5.4 A normatização urbanística estatal

Apresentamos abaixo o quadro da legislação editada, especificamente, para a regulação urbanística do Parque Royal:

Tabela 12 – Legislação Urbanística do Parque Royal

Norma	Número	Publicação
Reconhecimento de logradouros	Decreto nº 18.198	08/12/1999
Regularização administrativa	Decreto nº 18.712	27/06/2000
Institui as normas de uso e ocupação do solo	Decreto nº 19.350	27/12/2000
Revoga o Decreto 18.198 (reconhecimento de logradouros)	Decreto nº 26.228	20/02/2006
Novo Decreto de reconhecimento de logradouros	Decreto nº 26.229	20/02/2006
Resolução de Projeto de Alinhamento (PA)	Resolução nº 11.280	Sem informação

Fonte: http://www.rio.rj.gov.br/guia de serviços/legislação/legislação municipal/

No capítulo anterior, procuramos deixar claro que o processo de urbanização das favelas traz consigo, forçosamente, a introdução de regras estatais para regular o aproveitamento dos espaços recém-urbanizados, de modo que há todo um esforço da prefeitura no sentido de afastar uma série de práticas, admitidas nos usos e costumes de origem comunitária. Procura-se deixar claro que, nesse novo momento, o Estado legal, conforme definido nos trabalhos de O'Donnell (1998; 1999), passou a exercer o seu poder exclusivo de estabelecer e fazer cumprir normas legais, na área urbanizada. Nos termos de um dos técnicos da prefeitura, por nós entrevistados:

> *Lá vai ter regrinha: não posso construir mais de não sei quantos andares nessa rua, aqui pode entrar carro, lá não pode, eu não posso construir para frente se aqui é o limite do meu lote, eu não posso abrir vãos para os lotes lindeiros a não ser que eu afaste. Enfim, essa questão toda da legislação urbanística, que é bem específica para cada comunidade, e não dá para você utilizar a legislação existente para a área formal dentro de uma comunidade. Não existe como você aproveitar nada. Se você for fazer isso, aplicar o Código de Obras e toda a legislação imposta na cidade formal, você vai derrubar e demolir a comunidade inteira, você não vai urbanizar, você vai fazer aquilo que o Lacerda fez no passado, de remoção de uma comunidade inteira. Hoje não se pode imaginar esse tipo de coisa. Para que você consiga manter o existente, mas conter o avanço da 'coisa errada', vamos colocar assim, fora daqueles padrões precisos, você monta e cria um Decreto com a legislação específica de cada área. Você reconhece os logradouros, dá nome, automaticamente isso vai para as concessionárias, correios, outros órgãos.*

No caso que elegemos para os trabalhos de campo de nossa pesquisa, observamos que a história de sua legislação urbanística oficial inicia-se com a sua constituição como Área de Especial Interesse Social (AEIS), por meio da Lei Municipal nº 2.499, de 26/11/1996, que determina a posterior criação, pelo município, *"de procedimentos necessários à regularização urbanística e fundiária, aprovando projetos de parcelamento da terra e estabelecendo normas que respeitem a tipicidade da ocupação e as condições de urbanização"*. Tal determinação foi atendida, quatro anos mais tarde, com a edição do Decreto nº 19.350, em 27/12/2000, que fixa as normas de uso e ocupação aplicáveis a essa área, com o que fica definitiva e formalmente afastada a aplicação das normas urbanísticas estabelecidas para o entorno.

A normatização trazida por esse decreto, assim como todas as "leis" de uso e ocupação, em favelas, editadas pela prefeitura, são bastante simplificadas, em comparação com aquela em vigor para as regiões tradicionalmente incorporadas à cidade, podendo ser resumida em poucos itens, tal como já exposto na seção 3.10. No caso do Parque Royal, essa legislação apresenta uma única especificidade, relativa ao número máximo de pavimentos, aplicável para as edificações realizadas, a partir da vigência do Decreto 19.350. Esse, como regra, é fixado em dois pavimentos, com exceção de 22 logradouros, expressamente enumerados no decreto, nos quais se admitem três pavimentos.[29] Em suma, o decreto em questão proíbe alguns usos, estabelece o gabarito, reconhece as edificações já existentes –

[29] Ao todo, o Parque Royal possui 47 logradouros reconhecidos pela prefeitura, conforme o Decreto nº 26.229, de 17/02/2006.

a fim de *“eliminar o passivo existente”* (conforme o discurso corrente dos gestores municipais) e de observar o princípio da irretroatividade das normas legais, que é basilar no Direito estatal – e estabelece a nova *“regra do jogo”*, para as edificações futuras.

Um pouco antes da edição do Decreto 19.350, ocorreram outros dois fatos normativos importantes, na definição da legislação urbanística local. Em 1999, o Decreto nº 18.198 promove o reconhecimento dos logradouros públicos existentes no Parque Royal, ato que foi refeito, em 2006, com a edição do Decreto nº 26.229, que introduziu algumas correções no decreto anterior. Em junho de 2000, edita-se o Decreto nº 18.712, que promove o reconhecimento administrativo dessa área, de forma que a mesma passa a integrar, oficialmente, o bairro da Portuguesa, que abrange as áreas existentes em seu entorno. Com isso, de imediato, as obras, serviços e equipamentos, ali implantados, devem passar a ser operados, mantidos e conservados pelos órgãos municipais competentes, *“integrando suas ações ordinárias e metas programáticas”* (termos do Decreto 18.712), determinando-se o mesmo com relação a todas as empresas concessionárias de serviços públicos. Neste mesmo decreto, reafirma-se o comando legal de que os órgãos municipais competentes devem diligenciar *“para que se cumpram os outros requisitos necessários à plena regularização das referidas comunidades, conforme previsto no Plano Diretor Decenal da Cidade”*. Isso envolve a edição de legislação específica de uso e ocupação, elaboração do cadastro de lotes e edificações, para fim de cobrança de tributos, bem como a *“introdução das áreas das citadas comunidades em todos os sistemas de informação geocartográficos e cadastros correlatos, existentes em meios digitais ou convencionais, de forma a evidenciar a malha viária regularizada e outros pontos de referência”*.

A legislação do Município do Rio de Janeiro, na qual já foram instituídas diversas AEIS, para fins de ensejar a ampla regularização dessas áreas, prescreve, para todos os casos, a edição de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo *“que respeitem a tipicidade da ocupação e as condições de urbanização”* (Parágrafo Único, do art. 3º, da Lei 2.499/1996). Como revela o depoimento de um dos coordenadores da SMU, tal diretriz consubstanciou-se na edição de uma legislação *“bastante simplificada e (...) coerente com aquilo que já existe de ocupação no local, acompanhando a tipologia construtiva”*. Ou seja, o sistema urbanístico, projetado para o caso estudado e para as demais favelas cariocas, em processo de

urbanização e regularização, teria uma característica mais de *pós-ordenamento* do que de *reordenamento*, buscando levar a norma legal urbanística ao encontro das situações consolidadas, o que significaria a incorporação, na legislação, de algumas normas geradas e praticadas, pelas próprias coletividades, dos espaços em processo de regularização, fruto de seu processo de formação e de (auto)constituição como espaços habitáveis.

A favela objeto de nosso estudo, e outras que receberam as obras do Favela-Bairro, vieram recebendo, progressivamente, um tratamento legal específico, no período 1996-2008, bem como de natureza geral, desde a Lei Orgânica e do Plano Diretor da cidade. A emergência desse conjunto normativo exige que seja recolocada a questão relativa à imagem das favelas como espaços de vácuo legal, anômicos e/ou desregulados, onde imperaria até mais do que a “liberdade urbanística”, a qual se referiram diversos estudiosos – a exemplo de John Turner –, mas o *“crescimento desordenado”*, frequentemente mencionado pela grande mídia. Apesar de reconhecermos que as representações, acima mencionadas, são efetivamente compartilhadas por diversos moradores de favelas – e em nosso trabalho de campo, colhemos elementos nesse sentido, alguns deles citados, nos capítulos 5 e 6 –, julgamos mais adequado, seja em vista da legislação estatal, seja em vista das normas comunitárias, partir da premissa de que as favelas constituem espaços regulados, cuja regulação tenderia, mesmo, a se tornar mais complexa, em virtude da dialética das duas fontes normativas, aqui mencionadas, e das constelações de juridicidade, que estabelecem entre si.

Além das referências, feitas acima, ao ordenamento legal urbanístico, podemos, de outro lado, apontar, como uma evidência a mais, do que entendemos como o *caráter regulado das favelas*, um diálogo que travamos com alguns moradores do Parque Royal, a respeito do já mencionado caso das “garagens”. O referido diálogo deu-se numa entrevista, realizada, simultaneamente, com cinco moradores, sendo registrado da seguinte forma:

> (Perguntamos) E como é que é para o morador fazer essa ‘garagem’: ele vai lá, faz e pronto?
> *- Não...*
> *- Aí depende...*
> *- Tem que ter alguém por trás...*
> *- Alguém da Associação...*
> *- E alguém do tráfico mesmo.*
> *- Alguém dos ‘meninos’* [referência aos integrantes da *boca de fumo*, vários deles adolescentes] *lá do Parque Royal...*

> *- E tem que pagar um dinheiro para eles, para poder liberar aquele pedaço para cada um. Quem deu aquele dinheiro foi lá e tirou aquele pedaço, 5 m, 8 m...*
>
> (Perguntamos) Então, se um cara, sem fazer isso, for lá e construir um treco...
> *- De jeito nenhum...*
> *- Amanhece 'queimado'...*
> *- Nem construir ele constrói...*
> *- Nem começar não começa...*

Evidências, como as acima expostas, trazem à baila as relações de poder existentes nas favelas e em outras regiões sociais, relativamente determinadas, relações essas capazes de estabelecer mediações, no processo de apropriação dos espaços, bem como no exercício de direitos, como o direito de construir. Tais elementos reforçam a nossa crítica do paradigma "liberdade urbanística" das favelas, no qual perdem-se de vista os processos de territorialização e de efetivo controle – mais ou menos legítimos, consensuais ou mediante força, estatais ou paraestatais – do espaço das favelas, fazendo *tabula rasa* dos limites, que nela são vigentes, propondo sua imagem como um espaço pronto a ser desbravado, sem quaisquer peias. A crítica da referida imagem comparece em outros trabalhos, que buscaram fazer etnografia de casos de favelas cariocas – a exemplo de Alvito (2001) –, que demonstraram a coexistência de diversas formas de regulação da favela, por forças *intra* e *extralocais*, que não se restringem à boca de fumo, cuja operação não seria recente, havendo remissões de fatos relevantes, nesse sentido, ocorridos nas décadas de 1960 e 1970.

4.2.5.5 Debilidades, distinções e perspectivas futuras

A Associação de Moradores do Parque Royal, no período 2004-2008, apresentou uma atuação que procurou apoiar a sua autoridade no poder da boca de fumo, valendo-se mais do instrumental coativo do que do retórico. No período em que realizamos a pesquisa de campo (2008-2009), a associação encontrava-se sob um novo mandato de sua diretoria, encabeçado pelo irmão do ex-presidente Oliveira, mencionado anteriormente. Em que pese essa circunstância favorável, observamos que a associação mostrava-se um tanto deslegitimada, em meio aos moradores, devido à ausência de projetos sociais conduzidos por essa, uma das grandes demandas atuais dos moradores, com respeito à sua entidade associativa. Por outro

lado, percebemos que deixaram de ser práticas da associação a realização de assembléias ou mobilizações coletivas, restringindo-se a participação coletiva aos momentos eleitorais, realizados a cada quatro anos, o que contribui para o esvaziamento político quer da associação, quer da coletividade dos moradores da favela. A atuação da associação reduz-se às figuras do presidente e do vice-presidente, sendo os demais membros da diretoria praticamente inoperantes. No período recente, pode-se afirmar que a associação tem prestado os seguintes serviços aos moradores da favela:

- validação dos contratos de venda de imóveis localizados na favela;[30]
- mediação de litígios envolvendo os moradores, quando esses recorrem à associação;
- recebimento e entrega de correspondências – realizadas em domicílio, apenas para os moradores contribuintes com a associação – e de mandados judiciais (uma vez que os oficiais de justiça não costumam realizar diligências no endereço dos moradores, fazendo-o através da associação);[31]
- negociação de ocupação de espaços públicos, como praças e áreas vazias, ambos os casos configurando ocupação irregular desses espaços, à luz das normas legais, já estabelecidas para o local, objeto de conflitos com os técnicos do POUSO, aspecto ao qual voltaremos no capítulo 6.

O atual presidente da associação demonstrou bom nível de informações gerais sobre as políticas de regularização fundiária e urbanística, bem como sobre o processo pelo qual a União aforou a área do Parque Royal ao município, para que esse, por sua vez, faça a titulação em nome dos moradores. Em entrevista com o mesmo, ele recordou que tal repasse ocorreu, em 2003, durante a gestão de Olívio Dutra, no Ministério das Cidades, que, inclusive, esteve na favela. Por outro lado, em certos momentos, pareceu reproduzir, *ipsis literis*, o discurso oficial em torno dos benefícios da regularização, especialmente no que concerne à titulação.

---

[30] O que é feito, mediante cobrança de taxa, que oscila entre 3 e 5% do valor da venda, declarado pelas partes, que, via de regra, é subdeclarado, a fim de minimizar o custo da contratação; ponto que debateremos melhor no capítulo 5. Essa constitui, hoje, uma das poucas fontes de recursos próprias da associação.

[31] Nos dois casos, a associação assume uma responsabilidade, não coberta por qualquer convênio junto a ECT ou ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, constituindo-se numa assunção informal de funções de entes estatais.

O Parque Royal pode ser considerado um caso de favela diferenciada de outras, de diversas formas, que abaixo procuramos sistematizar, que levaram-na a ser classificada em matéria do jornal *Povo*, de 03/11/1997, como a *"Vieira Souto das favelas"*, refletindo a percepção de sua valorização:

I. Os imóveis nela existentes são, em média, mais caros que os da favela do Dendê, maior favela na região da Ilha do Governador;[32] nos casos extremos, alcançando um valor de venda que se aproxima, ou mesmo se equipara, àqueles praticados no Conjunto AEROBITAS, nos lotes mais próximos à favela. Em nossa pesquisa de campo, conversamos com um morador e comerciante do Parque Royal, proprietário de loja de material de construção, que então anunciava à venda o seu apartamento – um sobrado de 5 cômodos (sala, 2 quartos, cozinha e banheiro) e varanda, metragem que estimamos em torno de 50m², de frente para a Estrada Governador Chagas Freitas – pelo valor de R$ 50 mil, aceitando a importância de R$ 45 mil, na hipótese de pagamento à vista. Esse foi o valor de venda mais alto, que observamos ser praticado no Parque Royal, durante o período da pesquisa. Esse valor supera aqueles alcançados pelos apartamentos, em edificações multifamiliares, construídos pela prefeitura para realocar os moradores que se encontravam nas palafitas, e que também se encontram em pontos privilegiados e valorizados dessa favela – alguns deles, na Estrada Governador Chagas Freitas e outros, na Rua Alaíde Pires –, além de contarem com a vantagem de o título de propriedade já ser aquele expedido pela prefeitura (o que não ocorre, no

[32] O contraste, do caso estudado, com a favela do Dendê também foi marcado, no depoimento de um dos entrevistados, que afirmou: *"A minha irmã morava no Dendê com as filhas. Eu morava no alojamento da empresa e no fim de semana ia para casa da minha irmã. Depois de três anos comecei a namorar uma garota, acabou que deu certo eu ficar com ela, até que eu consegui comprar uma casinha lá no Morro do Dendê. Eu tinha duas casinhas lá, comprei uma, depois que melhorou um pouquinho eu consegui comprar a segunda. Fiquei nove anos no Dendê, mas meu sonho era passar para o Parque Royal. Aí comecei a morar no Parque Royal. É uma favela boa. Lá não falta água. No Dendê faltava muita água. Às vezes eu chegava tarde da obra e tinha que carregar água para poder tomar banho. Parecia que eu estava no Norte. Era meu sonho passar para lá porque era uma favela de baixada, era plano, não era morro. Ali a gente não pagava água. No morro a gente precisa pagar luz para a água subir. A violência ali é diferente de outras favelas. A polícia quando entra lá e sai em 30 ou 40 minutos. A favela é uma bolinha não precisa ficar muito ali dentro. No Dendê eles ficam dois ou três dias, atrapalhando a vida dos moradores. No Parque não tem tiroteio. Eu tenho dois filhos, um de 12 que está na escolinha de futebol, e outro de 4 anos, eles podem ficar jogando bola na rua até às 8h da noite. Só quando a coisa está meio quente que eu falo para eles ficarem só até 5 ou 6h. Moramos lá eu minha esposa e nossos dois filhos, desde 2000. Eu vendi as duas casas que eu tinha no morro do Dendê e mesmo assim não deu para comprar a do Parque Royal, porque no Dendê as casas são mais baratas e no Parque são muito mais caras. Uma casa de 4 cômodos, sala e cozinha e 2 quartos, no Dendê vale R$ 5.000 e no Parque Royal você não encontra por menos de R$ 12.000. Se for toda emboçada fica difícil achar por menos de R$ 12.000."*

exemplo anterior), os quais observamos serem anunciados à venda por R$ 37 mil.

II. Trata-se de uma favela situada em área totalmente plana (não é um morro, ao contrário do Dendê, localizado em área bastante íngreme), que fica à beira de via arterial, em dois sentidos, e em ótimas condições de tráfego, hábil para entrada e saída do bairro, sem passar pelo seu centro, sendo bem servida de transportes (tanto ônibus, quanto kombis e vans) para o centro da cidade e para outros pontos da Ilha do Governador. Ou seja, goza de ampla acessibilidade, não havendo registros de queixas relativas à mobilidade, até porque, mesmo a pé ou de bicicleta, pode-se chegar rapidamente a diversos equipamentos e serviços, existentes em seu entorno, e mesmo ao centro de comércio e serviços local, situado no próprio bairro da Portuguesa.

III. No próprio interior da favela, há uma série de equipamentos e unidades de serviços públicos: 2 creches, 3 praças de esportes, campo de futebol, ciclovia, posto de saúde, unidade de assistência social (CRAS) e posto de orientação urbanística (POUSO), além de inúmeras casas comerciais, dos mais distintos ramos – a exemplo de uma boutique e confecção escondida, numa das estreitas travessas, existentes no fundo da favela –, dando-se o mesmo em seu entorno imediato, onde existem nada menos que 4 escolas públicas, que atendem alunos vindos dessa favela.

IV. É uma favela relativamente pequena, o que repercute positivamente na segurança pública, pois as operações policiais, quando necessárias, costumam ser muito breves, não afetando em demasia a segurança dos moradores e a normalidade de suas atividades cotidianas.

V. Não se trata de uma favela dominada por grupos fortemente armados, não sendo comum a presença de pessoas ostensivamente armadas, em espaços públicos. Há algo em torno de cinco a sete anos, não é objeto de disputa entre grupos rivais – tais como ADA, CV e TCP –, logo, não há

controle muito rígido da entrada e saída de pessoas, de maneira que é, razoavelmente, acessível a pessoas, nela não residentes.[33]

VI. As obras de urbanização realizadas, na favela, eliminaram as palafitas, e os barracos de madeira são hoje reduzidos a algo em torno de 1% do seu parque imobiliário. Todas as ruas encontram-se asfaltadas e são dotadas de sistemas de drenagem, esgoto, iluminação pública, telefonia fixa particular, telefones públicos e recolhimento de lixo domiciliar.

Obviamente, existem problemas relevantes. O fornecimento de água é um tanto irregular, sendo mantido e organizado pela CEDAE, apenas em parte da favela, o que leva grande parte dos moradores a não pagarem os boletos que lhes são enviados. O fornecimento de luz é um pouco mais controlado pela Light, até porque é interesse dos moradores manterem-se em dia com essa companhia, em virtude de as contas de luz servirem como mecanismo de regulação da propriedade dos lotes, como debateremos no capítulo 5. No entanto, conforme as observações realizadas, parece ser alto o índice de ligações clandestinas – os chamados *gatos* –, bem como, praticamente nulo, o número de cortes. No caso da edificação multifamiliar, realizada pela prefeitura para realocar moradores que se encontravam nas palafitas, foi-nos exibida uma conta de luz no valor de R$ 25.730,00, resultante de débitos, sucessivamente acumulados, pelo usuário de uma das unidades dessa edificação. Há frequentes queixas dos moradores, quanto ao entupimento e/ou refluxos na rede de esgotos, não conservação dos equipamentos de lazer, existentes nas praças, funcionamento deficiente do posto de saúde, demora na troca de lâmpadas de iluminação pública e lixo e entulho, deixados em vias públicas ou jogados em locais impróprios. Em que pesem tais problemas, percebe-se, nos moradores, um sentimento geral de melhoria das condições de vida, constituindo senso comum das falas dos entrevistados a avaliação positiva sobre seu local de moradia, sintetizado em duas declarações de que *"para pobre, é um lugar muito bom"*.

Em consequência disso, alguns entrevistados suscitaram o debate sobre a validade atual da qualificação, do local, como favela, debate que, aliás, também foi levantado, na entrevista com um servidor da prefeitura, em nível de gestão,

[33] Em que pese o fato de alguns entrevistados, interrogados sobre a situação da criminalidade na favela, após as obras do Favela-Bairro, terem afirmado que *"continua a mesma coisa ou até piorou"*.

envolvido nas ações de regularização urbanística. Para alguns entrevistados, a noção geral de *favela* estaria associada à existência de barracos de madeira ou a casas mal conservadas e insalubres.[34] Para outros, estaria associada a locais interditados a estranhos, nos quais esses não poderiam ingressar sozinhos, sob pena de risco à sua segurança e integridade. Como, para os moradores, nada disso se verifica no Parque Royal, pertencendo ao seu passado, ele não poderia ser mais classificado como favela. Nas palavras de dois entrevistados:

> *Aqui não é bem uma favela. Favela é o que eles acomodaram na favela. Aqui é uma comunidade nobre. Isso aí um e outro não querem aceitar, porque na favela ficou favela, mas não é bem favela. O certo mesmo é 'comunidade nobre', porque você tem que dar valor ao seu bairro, ele não é bem um bairro visado, um bairro VIP... Sempre fala na televisão 'Favela Parque Royal', mas a Prefeitura está querendo mudar, ficar 'comunidade nobre'. Então as pessoas têm é que dar valor ao seu lugar, porque favela é uma palavra muito feia, né? 'Comunidade nobre' já é um nome mais bonito. Porque fica chato tu chegar* [e perguntar] *'você mora aonde?',* [resposta:] '*na favela'! O que eu entendo por favela são aqueles barracos de tábua, barracos de madeirinha, aquelas casinhas de papelão, aquilo ali tinha muito, hoje em dia acabou, as casas hoje são de alvenaria, tudo arrumadinha, umas e outras é que não são, também né tem casas mais...*[em pior estado]. *Quando eu vim morar ali eu vim morar dentro de um barraco de tábua, a casa do meu cunhado era um barraco de tábua, todo cheio de madeirite. Aí nós começamos a trabalhar, começamos a construir, graças a Deus batemos laje, acabou o barraco de tábua.*
>
> *Isso aqui não é uma favela. Favela é quando uma pessoa chega e pergunta 'eu posso ir lá em cima' e dizem 'não vai não, senão vai virar pedra'. Aqui o cara chega de onde for e vai no mercado, vai na farmácia. Isso não é favela. Isso aqui é uma comunidade querida, que todo mundo gosta, chega aqui a família de qualquer morro, entra e sai, não tem problema nenhum.*

Tal visão, não é, contudo, unânime, nos depoimentos coletados. Ela parece ser contraposta, ao menos em parte, por uma outra, que afirma que, por mais que ocorram melhorias reais na favela, ela estaria permanentemente "condenada" por sua situação original, da qual jamais conseguiria se libertar. Nas palavras do entrevistado:

> *Comunidade nunca vai deixar de ser comunidade. Já existe um preconceito muito grande, que tudo que não presta é na comunidade. Mesmo que venha de fora, se considera como sendo aqui de dentro. Mesmo que seja de lá, mas foi aqui que aconteceu. (...) Aí é que eu falo que comunidade vai ser sempre comunidade.*

---

[34] Sobre esse aspecto, é importante ressalvar que a profusão dos imóveis de aluguel, no Parque Royal – na maior parte dos casos, imóveis muito pequenos (muitas vezes tendo menos que 20m²) e sem ventilação adequada –, levou algumas moradoras entrevistadas, que lá trabalham, como agentes comunitárias, a debaterem se a favela não estaria se configurando à semelhança de um cortiço.

> *Você nunca pode estar reclamando seus direitos. Pode no mínimo, uma coisinha, mas aqueles seus direitos mesmo você não pode. Os direitos das pessoas são pequenos, limitados, e vão ser sempre assim. Acho que até aí fora das comunidades já está diminuindo muito. Até quem tem suas casas próprias esses direitos já estão menores do que eram. (...) Eu acho que a lei que está valendo para a cidade como um todo não está valendo para nenhuma comunidade. Sempre vai ter esse preconceito, uma diferença de tratamento, e isso ninguém vai mudar.*

Trata-se, pois, de uma visão cética a respeito das possibilidades reais de integração da favela à cidade, entendida, aqui, como superação dos estigmas sociais, impostos aos moradores e ao próprio espaço da favela. Por outro lado, ela evidencia a percepção, compartilhada por alguns agentes públicos e pesquisadores, de que as melhorias urbanísticas e as medidas de regularização, embora importantes, são insuficientes para atingir a meta de integração dos territórios favelizados ao tecido urbano, uma vez que a dimensão dos direitos, um importante indicador do *status* da integração, ainda não é percebida como viável e/ou eficaz. A partir de depoimentos como esse, pode-se levantar a questão sobre quais seriam as barreiras a serem vencidas, no processo de *integração*, e que tipos de medidas seriam necessárias para superá-las.

4.2.5.6 O exercício de autoridade local por parte da *boca de fumo*

Concluindo a caracterização do campo, objeto de nosso estudo aprofundado, cabe trazer algumas notas a respeito da atuação da boca de fumo, nessa localidade. Para efeito de uma perspectiva comparada, a respeito dessa matéria, consideramos útil o depoimento prestado por técnico do POUSO, que se encontra em posição privilegiada, para realizar tal sorte de avaliação: em virtude do problema da escassez da equipe técnica, disponível, para ocupar todos os postos instalados, em favelas, pela prefeitura, o entrevistado, durante bom tempo, atuou, concomitantemente, nos postos do Parque Royal, do Andaraí e da Mangueira. Assim, pode fornecer elementos relevantes sobre o caso de nosso estudo, com base na comparação das circunstâncias dessas três favelas.

Um primeiro ponto abordado, por esse técnico, diz respeito à questão, que lhe colocamos diretamente, relativa a quão *“complicado”* seria o caso do Parque Royal, do ponto de vista da presença de grupos armados, em seu interior:

> *De jeito nenhum. Durante o dia você pode andar a comunidade toda que você não vê absolutamente nada, enquanto que em outras você vê arma o dia inteiro. Tem lugares em que você passa e os caras estão completamente armados dos pés à cabeça. Aqui você não tem esse problema, o que te dá uma certa facilidade de andar. Infelizmente, o maior perigo que existe em você trabalhar em comunidade é quando a polícia vem fazer uma operação dentro da comunidade, porque você é pego de surpresa e você sabe que um tiro acontece. Essa é a hora em que a comunidade se torna perigosa. Claro que eles têm que fazer a operação mas, como você não sabe, você está sujeito, como qualquer pessoa andando na rua, a ficar no meio.*

No caso da Mangueira, o entrevistado aponta para um cenário em que é inviável qualquer pretensão de controle urbanístico, por parte da prefeitura, em função do poder de fato, que é exercido pela boca de fumo, que, inclusive, apoderou-se do próprio edifício público, que abrigava o POUSO, levando ao fechamento – não sabemos se temporário ou definitivo – desse posto. Tal cenário é absolutamente diferenciado do caso do Parque Royal, no qual se discute a efetividade do controle urbanístico, que ali é realizado, sendo algo que, embora possua falhas e limitações, apresenta condições mínimas de viabilidade.

Por outro lado, no caso da Mangueira, a Associação de Moradores se apresenta, atualmente, absolutamente dominada e englobada pela boca de fumo, de maneira que não há como se estabelecer qualquer parceria de trabalho, entre ela e o POUSO. No caso do Parque Royal, a transição ocorrida, em 2008, na Associação de Moradores foi no sentido de estabelecer uma nova diretoria, aparentemente, sem comprometimento com as células do tráfico de drogas, com o que essa passou a ter uma relativa interação com as ações dos órgãos públicos, atuantes na favela, a exemplo do POUSO, do PSF e do CRAS. No caso do Parque Royal, a Associação de Moradores teria uma linha de ação, que poderia ser classificada como contraditória, ora fomentando, autorizando e/ou saindo em apoio de situações irregulares, à luz do Direito estatal, ora fazendo o discurso de defesa da regularização urbanística e fundiária e da imposição das normas em vigor. Já no caso da Mangueira, a associação tem sido, abertamente, um promotor de novas situações irregulares, realizando loteamentos clandestinos e vendendo os respectivos lotes.

As duas favelas possuem características físico-territoriais muito distintas. A Mangueira possui uma área ocupada quase 50% superior a do Parque Royal, além

de número de domicílios e população quase 100% superior,[35] e situa-se em terreno muito acidentado, ao contrário do Parque Royal, um sítio pequeno e plano. A intensidade do comércio de drogas é bem maior, no caso da Mangueira; o que faz dela um *ponto* mais rentável, que, logo, demanda ser guarnecido com maior contingente de homens e armamento mais pesado. Dados esses fatores, as operações policiais, nessa última, têm sido muito mais violentas e demoradas, o que constitui fator impeditivo de qualquer trabalho de cunho social e/ou urbanístico, como aquele pretendido com a regularização urbanística e fundiária. Conforme as palavras do técnico do POUSO entrevistado:

> *Na Mangueira nós fechamos* [o POUSO] *porque o poder paralelo tem uma força muito grande. A Associação de Moradores não tem poder sobre eles, não tem conversa, a conversa é só de lá para cá, então eles quiseram a minha sala. A partir do momento que você quer o meu espaço, você pode ficar com ele, eu não vou mais. Não adianta a gente querer peitar, porque com esse tipo de poder não se briga, quem tem que brigar com eles é a segurança pública, não sou eu. Nós tínhamos uma sala do CRAS, o antigo CEMASI, que tinha lá em cima, no Telégrafo. Nós pegamos aquele espaço maravilhoso, com uma copa e cozinha, dois banheiros - coisa que aqui no Parque Royal não tem - duas salas grandes que a gente até poderia ceder para alguma ONG, algum reforço escolar, oficina para idosos, qualquer coisa que pudesse trazer benefício para a comunidade. Era um lugar maravilhoso, mas ficava lá em cima na* miúca*. Aí eles* [os traficantes] *acharam por bem que tinham que botar o pessoal que está invadindo o IBGE para morar lá. (...) A gente não estava conseguindo fazer um bom trabalho lá, por causa, vamos dizer assim, da falta de governo da Associação de Moradores, que também participa das falcatruas. Começaram a vender lotes que não existem, criar loteamentos entre os prédios de reassentamento... Eu começo a bater de frente com as pessoas que compraram e dizem 'eu paguei, eu comprei, eu tenho o papel da Associação'. Aí você chega na Associação, eles* [os representantes da Associação] *dizem que não venderam nada. Aí o morador diz 'mas eu sou amigo de fulano'* [referência a algum traficante]. *Se você leva o papel de embargo, a pessoa olha e rasga na sua cara e joga fora. Então você começa a sentir que o seu poder não existe ali dentro, você está só fazendo papel de palhaço. Com essa invasão eu falei para a Tânia* [Castro, Coordenadora de Regularização Urbanística da SMU] *que não dava mais; eu já tinha avisado a ela no ano anterior que a situação estava muito delicada, que eu não estava sentindo segurança de fazer o trabalho e até de andar na comunidade, porque estava havendo uma intensificação das operações policiais. Tinha muita briga interna entre eles* [refere-se aos grupos armados], *matava um aqui, aparecia outro morto lá, o cara sumiu, trocou liderança, um monte de confusão entre eles, que deixa a comunidade muito fragilizada. Aí eu não conseguia* [realizar o

[35] Os dados foram extraídos do IPP / SABREN e do projeto do Favela-Bairro para a Mangueira, desenvolvido por PROURB e pelo escritório do arquiteto Paulo Casé (vide <http://www.fau.ufrj.br/prourb/cidades/favela/abremang.html>).

> trabalho do POUSO]*, as pessoas tinham medo de ir à rua, não queriam saber de reunião, o morador começa a se isolar para se proteger, e aí você começa a ficar sem espaço para trabalhar, você não tem o que fazer. Aí discutimos: vamos fechar, não vamos, fica lá e vê; até que chegou ao ponto de invadirem. A perda em termos de móveis não foi tanta porque já estavam sucateados, não é um grande patrimônio. A questão é o espaço para você usar, o telefone, etc. Eu pelo menos tirei o aparelho telefônico. Nossas linhas são bloqueadas para DDI, DDD e celular, para evitar a puxadinha lá fora, o fiozinho em que o cara pendura o aparelho e faz o gatinho. Isso aconteceu muito no passado, tinha até ligações para presídio, as contas vinham caríssimas, e a Prefeitura não vai ficar bancando isso.*

Os técnicos do CRAS, muitos deles, também, já tendo passado por outras favelas e atendendo a diversas delas, além do Parque Royal, também citam vários casos de favelas, algumas da própria Ilha do Governador (com destaque para o caso do Dendê), cuja situação é classificada, por eles, como “bem pior” do que a do caso em tela. Já outros entrevistados, embora afirmem a “não gravidade” do caso do Parque Royal, assinalam o “outro lado” que essa questão possui. A corretora de imóveis nos afirmou que tem conseguido ir normalmente ao Parque Royal, a fim de atender seus clientes, inclusive em horários noturnos, tendo apenas tomado a precaução de apresentar-se ao presidente e vice da associação. A advogada que, há dois anos, abriu seu escritório nessa favela, também nos afirmou jamais ter enfrentado qualquer tipo de problemas relacionado à presença da boca de fumo, no local, no entanto, não atende, em qualquer hipótese, a questões de natureza criminal. Os agentes do POUSO avaliam que há espaço para realização de seu trabalho de fiscalização urbanística, porém foram solicitados pela Associação de Moradores a não notificar ninguém, pessoalmente, sem avisar previamente à própria associação, a fim de prevenir situações de perigo, para os próprios agentes do Estado. Outro entrevistado, que integrou a equipe responsável pelo cadastramento dos moradores, para fim de regularização, afirmou-nos que, ali, ao contrário do que ocorreu em outras favelas, nas quais atuou (como Vidigal e Cantagalo), não foi abordado por desconhecidos a fim de explicar o que era aquilo que fazia, não foi impedido de executar o seu trabalho, bem como pôde fazer fotografias do lado externo das casas e das vias públicas. Por outro lado, recebeu recomendação dos cadastradores, que lhe auxiliaram – e que eram moradores da favela –, no sentido de evitar cadastrar determinadas casas. Conforme definido por uma agente comunitária, atuante no Parque Royal, os integrantes da boca de fumo interferem em

algumas questões, surgidas na favela, mas *"querem saber quem tá certo e quem tá errado"*.

Como indicadores do poder exercido pelo tráfico de drogas, no caso estudado, podemos enumerar as seguintes situações, observadas na pesquisa de campo:

- A presença de sentinelas em uma das entradas da favela, tendo um de nossos entrevistados, não morador da favela, sido advertido por um deles, que confundiu o guarda-chuva que portava com uma arma;
- O costume dos moradores de se referirem à boca de fumo, sempre de maneira indireta, elaborando uma série de nomeações e metáforas e modificando a entonação e o volume da fala, ao tratar dessa matéria;
- O esvaziamento dos movimentos coletivos, e da própria Associação de Moradores, em função do período em que o tráfico teria dominado essas organizações;
- Os vários relatos que noticiaram as inúmeras vezes em que Oliveira, o já mencionado ex-presidente da associação, foi chamado para reuniões, de madrugada, com o chefe do tráfico, na região da Ilha do Governador, em seu *bunker*, na favela do Dendê;
- Um caso levado à associação, no qual o morador se queixava de que seu inquilino não pagava aluguéis, em virtude de ser ligado ao tráfico.

Ainda na linha da comparação com o caso de outras favelas e de calibrar o grau em que o tráfico exerce a sua dominação, no caso estudado, não observamos verificarem-se, no Parque Royal, dois fenômenos citados por Alvito, em sua pesquisa nas favelas de Acari, e avaliados por ele como indicadores do quanto a presença da boca de fumo tem esvaziado a vida pública, nessas favelas:

- Vigoram, no local, normas baixadas por traficantes, restringindo visitas por pessoas residentes fora da favela, proibindo a colocação de cacos de vidro, no topo de muros, impondo toque de recolher, fechando vias de acesso à favela, autorizando ou não a realização de festas, bingos e bailes. A essas normas somam-se aquelas, impostas por policiais, por

exemplo, proibindo uso de brincos ou cabelos compridos (ALVITO, 2001, p. 99-100).

- As eleições das Associações de Moradores, no ano de 2001, foram disputadas por, apenas, uma chapa, ao contrário de períodos anteriores, em que havia sempre mais de uma (ALVITO, 2001, p. 157).

Trata-se, portanto, de dois exemplos de exercício da autoridade local, pelo tráfico de drogas, que não se verificam, no caso do Parque Royal, alguns deles até tendo sido tentados, porém, sem êxito. No caso da Associação de Moradores, de fato, houve uma interferência do tráfico, na eleição de 2004, que foi determinante para o seu resultado, na qual esse apontou a chapa que apoiava, o que levou diversos moradores a votarem na mesma ou até a se absterem de votar. Porém, a despeito disso, houve pluralidade de chapas, bem como a chapa, apoiada pela boca de fumo, não se reelegeu, no pleito de 2008, no qual retornaram à diretoria da associação algumas lideranças, que haviam sido derrotadas na eleição anterior. Na história dessa associação, esse foi o primeiro caso de presidente que não conseguiu se reeleger, tendo inclusive se mudado para outro estado, após a referida eleição de 2008.

Quanto aos depoimentos de moradores, percebemos, em alguns, a negação de qualquer influência do tráfico, na vida dos moradores do Parque Royal, ao passo que outros a admitem, com naturalidade, embora nem sempre se mostrem conformados com essa situação. Alguns moradores manifestaram-se bastante contrariados com o hábito de alguns de seus vizinhos “recorrerem” ao tráfico, para solucionar litígios entre moradores, entendendo que não se trata de uma instância legítima para intervir nessa ordem de conflitos, que em nada se relaciona à atividade dos traficantes.

Por outro lado, a admissão dessa interferência não impede que muitos moradores avaliem o Parque Royal como uma favela, relativamente, tranquila, sendo essa uma das vantagens que apresentaria, em relação a outras (como a da Maré), só fugindo a essa característica, nos momentos de crise nos pactos vigentes entre as grandes facções, que disputam espaços no controle do tráfico varejista de drogas. Ilustram essa posição com o fato de que, há alguns anos, não ocorrem confrontos entre grupos rivais, a fim de dominar o ponto de venda, instalado no Parque Royal. Segundo algumas lideranças e ex-integrantes da diretoria da Associação de Moradores, a boca de fumo dessa favela é historicamente pequena,

de baixo movimento, o que diminui o interesse por esse ponto, só tendo assumido alguma gravidade, quando passou a estar associada a uma das citadas grandes facções.[36]

Em que pese a situação geral do Parque Royal não se classificar como uma daquelas favelas, em que a boca de fumo exerce uma dominação local, nos termos que Alvito designou como "terror", diversos depoimentos apontaram para as regras de sobrevivência, que necessitam ser observadas, nesse local. Em geral essas regras aludem à necessidade de a pessoa ser comedida em suas disputas verbais (*"a gente tem que se travar um pouco"*), de evitar brigas e discussões, sobretudo com desconhecidos, e até mesmo de não fazer muitas amizades por ali, regra direcionada, especialmente, aos adolescentes, além das clássicas regras de *"nada vi, nada ouvi, nada sei"*. Assim, percebemos que, embora o Parque Royal seja uma favela relativamente acessível, a sombra da violência parece pairar sobre os moradores, infundindo um sentimento de que "ninguém é dono de nada" e de que "não há segurança total sobre nada", o que repercute na própria concepção de propriedade e de segurança da posse: a maior segurança sobre a própria moradia não passaria pela documentação, da qual se dispõe, mas, sim, do fato de não meter-se em "confusões", no amplo sentido da palavra.

Em conclusão, no caso do Parque Royal, a boca de fumo é um agente que, eventualmente, estaria sujeito a recrudescer no recurso a mecanismos violentos, o que teria implicações diretas sobre os padrões de sociabilidade e sobre as relações sociais e jurídicas, debatidas na presente tese. Apesar de a dominação territorial, exercida por esse agente, ser, aparentemente, menos drástica do que a observada em diversos outros casos, não se trata de um agente cuja atuação tenha impactos desprezíveis, já que, efetivamente, é chamado a mediar determinados conflitos entre os moradores, pairando como uma espécie de espada de Dâmocles sobre os mesmos, que não deixam de estar sujeitos à possibilidade de virem a se submeter às suas decisões e determinações. No entanto, esse fator não parece ser de tal monta, a ponto de anular a operação de outros agentes e outras instituições, tanto as locais como as estatais, não eliminando o espaço social para a existência de relações de caráter dialogal, que colocam em cena os aparatos retóricos e burocráticos de administração das relações sociais, ali desenvolvidas. Parece-nos

---

[36] Que, conforme pudemos perceber, é o *TCP – Terceiro Comando Puro*.

que o Parque Royal se aproximaria daqueles casos de favelas, classificadas como de presença fraca do tráfico drogas, entre os quais têm sido citados, no noticiário recente, os do Canal das Tachas e de Mata Machado.

CAPÍTULO 5 – A CONFIGURAÇÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA E SEUS PROCESSOS DE FORMALIZAÇÃO, NO CASO ESTUDADO

> *“Ah, os moradores falavam que comunidade não tem nada a ver com Prefeitura, que aqui era favela, que não tem isso, que não tem lei, que isso não vai sair do papel, que ninguém vai ter sua escritura, e aí... Todo dia eles falavam a mesma coisa, que eles moravam dentro de favela, que nada acontece dentro de favela, que lá você pode fazer o que você quiser que nada acontece. E até hoje, se você chegar na rua eles vão falar as mesmas coisas pra você. Ah, quem manda é o tráfico, quem manda é a associação, quem manda é isso. Sempre é assim, sempre as mesmas coisas.”* R., moradora do Parque Royal, ex-agente comunitária do POUSO, se referindo criticamente às reações ao seu trabalho.

5.1 O acesso à propriedade imobiliária, em cada um dos momentos da trajetória do Parque Royal

No presente capítulo, utilizaremos a categoria *propriedade* em seu sentido mais lato, de pertencimento do imóvel a alguém que, perante todos, apresenta-se e é reconhecido como dono. Não estamos aqui a fazer *tabula rasa* das distinções entre *propriedade* e *posse*, feitas no Direito estatal, que implicam uma acepção estrita da categoria em tela. Dentro dessa acepção, os moradores não seriam proprietários, mas agem como se proprietários fossem, isto é, exercem posse com *affectio tenendi*, a vontade ou intenção de ter e de possuir um bem, agindo em relação a ele do mesmo modo que o legítimo dono procederia, como se fosse o próprio dono (cf. SILVA, 2000), e com *animus domini*, a vontade ou intenção de ser dono, a intenção de ter e de possuir um bem como dono (Id., Ibid.). Para o Direito comunitário da localidade pesquisada – e para o próprio Estado, nos processos de regularização fundiária – tal condição é suficiente para permitir que a pessoa seja

reconhecida como proprietária. Os moradores do Parque Royal demonstram ter consciência de que o que eles consideram proprietário, para sua economia interna, não é a mesma coisa que o Estado, ou aqueles que não moram nessa favela consideram como tal. Vários depoimentos registraram a percepção de que existem critérios diferenciados, para cada um dos casos, isto é, de que há regras, instituições, procedimentos e obrigações, que são vigentes, apenas, fora da favela, não dentro e vice-versa, não lhes passando despercebida a dualidade de conceitos de propriedade, tal como no seguinte exemplo:

> *O morador, pelo menos assim, o que eu pude perceber nesse período que teve essa, essa conversa, que a gente iria receber isso aí* [a titulação por parte da Prefeitura]*, a procura foi muito grande. Todo mundo se interessou. Até porque as pessoas entendem assim, não sei se no coração das pessoas, na mente, acha assim 'ah, é uma garantia que aquela casa é minha'. Você hoje não faz um empréstimo dando garantia dessa casa, essa casa, casa de favela não tem nada né? Quer dizer, você vai fazer alguma coisa que precisar 'ah, tenho um imóvel', você não tem um imóvel. Tanto que a gente declara que não tem imóvel. Esse imóvel não é registrado, não é reconhecido pelo governo, não tem, não é nosso. Aí o pessoal, claro né, era o meio da pessoa achar que tem né, que é meu. Apesar de que é meu, eu paguei, coisa e tal. Mas, assim, perante a lei aquilo ali não tem... vai ter o entendimento do juiz se aquilo ali tiver algum problema. Você não tem uma coisa assim 'é meu'. Você tem um papel que também não é reconhecido em cartório. O quê é que a Associação é? Ela não tem judicialmente falando, legalmente, acredito que ela não comprove nada ali. Teria que ser em cartório, tudo, ter assinatura. Poderia até ser pela Associação, acredito até que deveria continuar sendo pela Associação, mas à base de um cartório. Tem que levar pra reconhecer a assinatura do Presidente né, aquela coisa bem, assim, dentro da lei mesmo. Então acho assim, acho que o pessoal, pela procura que teve, o pessoal gostaria, ficaria muito melhor né? Acredito que a gente tem a casa, tem e não tem, né? Até porque não tem esse documento. Tem um documento, mas não é um documento oficial, um documento que você pode levar a qualquer lugar pra apresentar. Você vai fazer um empréstimo, você não tem esse imóvel pra mostrar. E assim, herança, se é herança, você não deixa nem de herança, né? O filho fica, vai ficar, mas assim, judicialmente falando mesmo, depois até se a pessoa morrer, quando os filhos brigarem, nem sei se a justiça entende que aquilo ali é um... Acho que até por isso as pessoas já realmente já têm essa base que não tem como ir na justiça por uma coisa que não é legalizada pela lei, né?*

Conforme pudemos apurar na pesquisa de campo, atualmente é muito escasso o acesso a imóveis, na favela estudada, por meio do apossamento puro e simples de espaços vazios e/ou inutilizados, o que tem sido denominado, na literatura e no senso comum, ora como *invasão*, ora como *ocupação*, prevalecendo

o uso da primeira categoria, no discurso dos moradores do Parque Royal.[1] Como costuma ocorrer na maior parte das favelas, esse meio de acesso à propriedade predominou, na origem do Parque Royal, quando foram sendo abertas áreas anteriormente cobertas por vegetação e/ou em que havia manguezal, promovendo-se a construção de palafitas e a promoção de aterros, que marcam a formação e a expansão dessa favela. Mesmo nesse momento inicial, no entanto, registramos, na pesquisa, o acesso à propriedade, também, pelos seguintes mecanismos:

- <u>compartilhamento de lote</u>, no qual um determinado ocupante, que havia se apossado de certo lote para si, consente em dividi-lo com outrem, cedendo-lhe parte do que possuía até então, o que, em muitos casos, ocorre entre familiares;[2]
- <u>compra de barracos ou de lote não edificado</u> (apenas demarcado), uma vez que comparece, nos documentos e depoimentos, a que tivemos acesso, a notícia de que, quase imediatamente após o surgimento da favela, já se verificou o aparecimento de aquisições, mediante pagamento, que poderia se constituir como uma variante do mecanismo anterior;
- <u>anuência expressa ou tácita de autoridades do Estado</u>, pela qual os moradores teriam obtido consentimento para exercer posse e construir sua moradia, no local, que, via de regra, dá-se de maneira posterior ao estabelecimento da moradia, superpondo-se e reforçando, portanto, algum dos mecanismos anteriores.

Quanto a esse último mecanismo, além de algumas declarações de moradores antigos, nesse sentido, tivemos acesso a um caso que nos pareceu bastante expressivo. Ele se refere ao imóvel que abriga a *Assembléia de Deus na Ilha do Governador* (ADIG), que constitui o maior de todos os lotes existentes, no Parque Royal – medindo 360m² –, bem como a mais imponente e bem acabada

---

[1] No código linguístico dos moradores do Parque Royal – e, provavelmente, dos de várias outras favelas –, a categoria *invasão* é polissêmica, possuindo, pelo menos, um outro sentido, além desse, indicado no texto, significando a tomada da favela, via de regra, mediante confronto armado, por um grupo de traficantes adversários daquele que, antes, encontrava-se instalado e chefiando o local. Nesse sentido, também se pode afirmar que, há algum tempo, não ocorre *invasão* do Parque Royal.

[2] Trata-se de um mecanismo que corresponderia ora a um empréstimo gratuito – o que, na técnica jurídica, é denominado *comodato* – ,ora a uma doação, isto é, uma transferência definitiva, e não temporária, como ocorre no caso anterior. No período mais recente, esse mecanismo se atualizaria mediante a cessão, total ou parcial, de espaços em lajes.

construção, aí realizada, situando-se em sua área mais valorizada, a Estrada Governador Chagas Freitas.

Ilustrações 24 e 25 – A Assembléia de Deus do Parque Royal

Fonte: arquivo pessoal

Num instrumento particular de cessão de posse, datado de 14/11/1996, redigido de maneira bastante apurada, à luz das técnicas jurídicas – o que faz supor que contou com assessoria jurídica, razoavelmente, qualificada –, essa Igreja, através de seus representantes qualificados, no documento, aliena, gratuitamente, a posse de um apartamento residencial, existente no interior do imóvel, acima referido. Os cessionários são identificados como um casal, cujo marido é qualificado como *Ministro do Evangelho*, sendo de se inferir que deva se tratar do pastor, que ficará responsável por esse templo, que a Igreja está alocando no mesmo, mediante o competente instrumento jurídico. Numa das cláusulas desse documento, é esclarecido que a parte cedente – a Assembléia de Deus – obteve a posse, que ora cede *"através do Sr. Delegado do Patrimônio da União,*[3] *conforme processo nº 53.092/79"*. Ou seja, tal Igreja declara que adquiriu posse, mediante consentimento expresso e formal da autoridade pública, que teria sido exarado em competente processo administrativo, datado do ano de 1979, isto é, precisamente o momento inicial da formação da favela, que, conforme exposto na subseção 4.2.1, até então, compunha-se de alguns poucos barracos, somente ganhando mais corpo, ao longo da década de 1980.

Esse caso parece-nos relevante, por várias razões. Em primeiro lugar, por se tratar de um caso em que a anuência da autoridade pública, provavelmente, ocorreu anteriormente à ocupação efetiva do local. Em segundo lugar, ele talvez constitua o caso pioneiro, nessa favela, em que se buscou a titulação formal da propriedade, perante o Estado, figurando como provável precursor da regularização fundiária, no local, uma vez que, nos demais casos, os moradores relataram a ocorrência de acordos verbais, feitos com autoridades públicas, que não chegaram a ser documentados de nenhuma forma. Essa busca mais enfática da legalização, nos termos do Direito estatal, parece-nos ser uma marca das práticas jurídicas das igrejas, ditas *protestantes*, que, mais recentemente, vêm sendo renomeadas (ao menos algumas delas) como *evangélicas*. Nesse sentido, recorde-se que a abertura do "Muro da Vergonha", comentada no capítulo anterior, deu-se mediante ação judicial e negociação administrativa, buscada por outra dessas igrejas. Corrobora, ainda, essa constatação o fato de que os documentos de aquisição, apresentados por tais igrejas, em geral, não passam pela Associação de Moradores, como é o

---

[3] Atualmente denominado *Gerente Regional do Patrimônio da União*.

caso do instrumento de cessão, aqui comentado, no qual não se faz qualquer menção à instituição associativa, transmitindo a idéia do não reconhecimento político dessa instituição, como instância legítima, para validar a propriedade detida pela Igreja, autoridade que esta reconheceria, apenas ao Estado.[4]

A última invasão, em maior escala, teria ocorrido, em fins da década de 1980, quando se originou a parte "de baixo" da favela, correspondente à sua fronteira oeste, delimitada pelo Canal da INFRAERO e pela *Fazendinha*, conforme comentado no capítulo anterior. Uma invasão em menor escala ocorreu, no período entre 2004 e 2007, às margens do citado canal, numa área *non aedificandi*, segundo as normas estatais, dando ensejo ao caso conhecido, localmente, como *"as garagens"*. Essas compreendem cerca de 50 lotes de terra, em que foi dividido todo o lado esquerdo da *Rua Boa Esperança do Parque Royal*, conhecida pelos moradores como *Rua do Muro*, em virtude do fato de que, antes da invasão desse trecho, existia no local um muro construído pela INFRAERO, precisamente, para evitar a realização de edificações, além dele, que acabou servindo como marco físico extremo, da favela, no processo de demarcação da AEIS.

Passado, portanto, o momento inicial de formação da favela – que localizamos, basicamente, na década de 1970 –, configura-se o momento de sua expansão, que pode ser localizado, na década de 1980. Nessa nova etapa, as áreas originais começam a ser ocupadas, de maneira mais intensiva, bem como novas áreas vão sendo abertas à ocupação, tais como aquelas aterradas, aquelas inundadas, sobre as quais se edificam palafitas, bem como aquelas objeto de novas invasões, como relatado, no início do parágrafo anterior. Nesse momento, registram-se as seguintes variações, quanto aos modos de acesso ou aquisição da propriedade imobiliária, acima identificados:

- invasões e compartilhamento de lotes – ainda apresentam um ritmo vigoroso e relevante, dada a existência de espaços disponíveis;
- compra e venda – passa a apresentar trajetória ascendente, ganhando cada vez mais importância relativa, dado o afluxo de pessoas ao local, que aumenta a demanda, tanto pelos espaços vagos, como por aqueles já ocupados;

[4] O mesmo foi observadom no cadastro relativo à *Igreja Evangélica Pentecostal da Fé*.

- anuência de autoridades do Estado – mecanismo de pouca relevância, nesse período, tanto em virtude da inexistência de políticas de regularização, quanto pelos registros de incursões policiais, no sentido de expulsar, à força, os moradores do local.

Em suma, o momento em questão seria aquele em que começam a ganhar força os mecanismos de mercado, notadamente, o de compra, sendo bastante sintomática a fundação da Associação de Moradores em 11/02/1981, instituição que, conforme os depoimentos, desde seu surgimento, assumiu a função de operar como espaço de **registro**, **reconhecimento** e **publicidade** dos atos de aquisição e transmissão de imóveis, na escala local, aspecto ao qual retornaremos, nas seções seguintes.

Com relação ao processo de compra e venda de imóveis, percebe-se que são objeto, dessa forma de acesso à propriedade, desde lotes vazios, até terrenos edificados, incluindo-se aí a venda de lajes, prática já identificada, há algumas décadas, no início do processo de verticalização das favelas cariocas. A venda desses espaços adquiriu grande relevância, no caso estudado, uma vez que 82,6% dos lotes possuem mais do que 1 pavimento, conforme os dados de 2006, mencionados no capítulo anterior (subseção 4.2.5.1). Por outro lado, não somente imóveis edificados em alvenaria são objeto de venda, mas, também, barracos de madeira e construções precárias adquirem valor de troca e são efetivamente vendidos, como é o caso do processo de aquisição do imóvel de um entrevistado, que, indagado por nós, declarou o seguinte:

> *Eu moro no Parque Royal há 12 anos e vim de Itambé* [estado de Pernambuco]*. Vim com minha mulher e meus 3 filhos. Passamos quase 3 anos na casa de um irmão meu, que na época já estava no Parque Royal há uns 20 ou 25 anos. Depois disso, consegui emprego, meus filhos foram para escola, eu sou jardineiro numa escola, mas hoje eu faço de tudo. Faz mais ou menos 5 anos que passamos para essa casa. Antes moramos uns 5 anos de aluguel numa quitinete lá na frente do Parque Royal e depois é que viemos para essa casa, que compramos. Eu procurei uma pessoa que trabalhava comigo na escola e disse que eu queria comprar, mas não tinha dinheiro para pagar. Ela me disse que vendia para mim por qualquer preço, para eu ir pagando como pudesse, 50, 100, 200 reais... Quando a gente veio a água da chuva pingava em cima da gente, a casa não tinha laje. Eu paguei o preço de R$ 1.000 e achei pouco. Eu devo R$ 500 a ela até hoje, mas pela minha parte, porque achei que era justo, pela consciência que eu tenho.*

O momento seguinte, que corresponderia, basicamente, à década de 1990, seria o consolidação do Parque Royal, no qual já estão francamente superadas as

ameaças de remoção, bem como a favela encontra-se recebendo serviços públicos ou pleiteando a sua instalação. É o momento em que os mais diversos *projetos*, para a favela, começam a ser pensados e executados, nas áreas de saúde, profissionalização, lazer e, sobretudo, urbanização, ocorrendo a execução de obras, no âmbito do Programa Favela-Bairro, entre 1994 e 1997. Do ponto de vista físico, nesse momento, ocorre uma forte transformação dos barracos de madeira para casas de alvenaria – potencializada por programa de crédito, oferecido pela Caixa Econômica Federal (o CREDMAC, *Programa de Crédito Direto ao Consumidor para compra de Material de Construção*), executado com recursos do FGTS –, o que permite que se acelere o processo de verticalização. Voltando, mais uma vez, ao esquema inicial dos mecanismos de acesso à propriedade, poderíamos situá-lo, da seguinte forma, nesse novo contexto:

- invasões – tornam-se praticamente nulas, uma vez que a favela passa a ficar praticamente confinada, diante de barreiras físicas e naturais, tendo sido apropriados, praticamente, todos os espaços disponíveis;
- compartilhamento de lotes – continua a ocorrer, porém numa escala provavelmente menor, bem como incidindo não mais sobre terrenos e, sim, sobre lajes e/ou sobre o espaço aéreo existente sobre os lotes;[5]
- compra e venda – atinge o seu auge, tendo em vista o aquecido mercado imobiliário do Parque Royal, em virtude de suas vantagens locacionais e das melhorias, introduzidas com o projeto de urbanização;
- anuência de autoridades do Estado – o projeto de urbanização executado pela prefeitura configuraria o reconhecimento indireto da favela, mas a regularização fundiária é um compromisso ainda não assumido, concretamente. Permanece, portanto, a lógica dos períodos

[5] Um caso de negócio, relativo ao espaço aéreo, de um terreno foi-nos trazido por uma entrevistada, que relatou-nos que seu marido recebeu de seu cunhado a seguinte proposta: o cunhado, que não possuía terreno, mas sabia construir casas e tinha como obter material de construção, propôs-se a construir duas casas, no terreno recém-adquirido por seu irmão (e marido da entrevistada). Uma, no térreo, para o irmão, e outra, no primeiro pavimento, para ele próprio. Deste modo, não haveria necessidade de qualquer pagamento, em dinheiro, entre as partes, uma vez que a laje, que o proponente obteria, junto a seu irmão, teria sido paga em materiais e na mão de obra, empregada na construção. A proposta não foi aceita pelo irmão, em virtude da oposição da entrevistada, que não teria vislumbrado vantagens para o casal, mas, apenas, para o cunhado. A proposta em tela aproxima-se bastante do que o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro define como *"urbanização em consórcio"* (cf. art. 144 e 164-167).

anteriores, em que a anuência do Estado à existência da favela se dá de maneira indireta e, digamos, informal.

No entanto, o grande diferencial desse contexto seria o de que, nele, começam a despontar outros mecanismos de acesso à propriedade, tais como:

- locações – ao longo da década de 1990, multiplica-se a edificação de imóveis – em geral de um só cômodo, conhecidos como *quitinetes* –, destinados a serem alugados a terceiros, convertendo-se em fonte de renda adicional para os titulares de um ou mais de um imóvel, estimando-se que 24,62% das unidades habitacionais, existentes nessa favela, sejam destinadas à locação.[6] Esse é o momento em que surgem alguns grandes proprietários de imóveis, no Parque Royal.[7]
- sucessão hereditária – dada a valorização imobiliária, gerada pelas melhorias nos espaços públicos e privados, e dado que as gerações mais novas, nascidas e/ou criadas, no Parque Royal, começam a chegar à idade adulta e a constituir novos núcleos familiares, instaura-se, com mais nitidez, a problemática da destinação dos imóveis adquiridos e edificados, pelas gerações mais velhas, definindo-se critérios para partilha desses imóveis entre seus descendentes, o que, em alguns casos, ocorre antes mesmo do falecimento dos respectivos ascendentes.
- uniões conjugais – situação que decorre do *status* de maior autonomia, alcançado pela mulher, nas relações conjugais, que passa a exigir a

[6] Índice obtido com base no relatório elaborado pela empresa AGRAR (RIO DE JANEIRO, 2006), oriundo de um exercício aproximativo, realizado a partir dos dados, nele, disponíveis. Tal relatório informa que 13,87% dos titulares de imóvel (322 pessoas) possuem mais do que um imóvel. Com base em um quadro apresentado, em que se cruzam número de titulares X número de unidades, que cada um deles detém, inferimos que existem, no Parque Royal, 557 imóveis que, em tese, poderiam ser usados para locação, uma vez que se trata de imóvel excedente, isto é, imóvel além daquele que o titular necessitaria, para sua moradia. Considerando-se que, no local, existiam, em 2006, 2.262 unidades, temos, como resultado, que, provavelmente, 24,62% do parque imobiliário estivesse alugado, nesse período. Muito embora tal índice seja aproximativo, há elementos que apontam para sua verossimilhança, tais como a virtual inexistência de imóveis fechados ou vazios, no Parque Royal (um sentimento consensual entre, praticamente, todos os moradores entrevistados), e o fato de que alguns titulares de imóveis para alugar residem fora da favela, tendo alugado todos os imóveis, que lhes pertencem. O fato de existirem imóveis cedidos gratuitamente a parentes, também, não deve alterar, em grande medida, o percentual acima apontado, já que constitui situação, em geral, transitória, pelo que se pode concluir que, aproximadamente, 1 em cada 4 imóveis, do Parque Royal, é objeto de locação.

[7] Conforme os dados oriundos do cadastramento realizado, em 2005 (RIO DE JANEIRO, 2006), existiam, no Parque Royal, dois titulares de imóveis detentores de 18 unidades cadastradas, bem como um titular, com 12 unidades. Por outro lado, 86% dos titulares de imóveis possuíam, apenas, uma unidade, ao passo que 13% deles possuíam entre 2 e 4 unidades.

sua meação, na partilha do imóvel familiar, quando da ocorrência de separações, divórcios ou falecimento do cônjuge.

- expulsões – mecanismo que surge em decorrência da implantação da boca de fumo, no Parque Royal. Ocorre em virtude de conflitos surgidos, no seio dessa organização, em função dos quais certos titulares de imóveis e seus familiares abandonam sua casa ou são coagidos a saírem da mesma, sob pena de serem mortos. Em alguns casos, a expulsão se processa mediante a alienação coativa do imóvel a adquirente indicado pelos traficantes, a fim de "legitimá-la", formalmente, perante o conjunto dos moradores da favela, viabilizando-se a sua realização frente à Associação de Moradores.

Esclareça-se que as locações constituem mecanismos de acesso à moradia, mas não à propriedade, que permanece nas mãos do locador, embora tenhamos encontrado situações em que o atual dono comprou o imóvel, em que residira, antes, como locatário. Já os demais casos configuram situações, que ganham visibilidade crescente, no contexto em tela, embora, em tese, possam também ter estado presentes, anteriormente. O caso das expulsões, pode-se dizer, é excepcional, remetendo a contextos de luta entre quadrilhas rivais, constituindo pena imposta aos componentes da quadrilha derrotada ou, ainda, àqueles que tenham agido de modo a perder a confiança do chefe da quadrilha local – por exemplo, mancomunando-se com grupos rivais, não honrando dívidas ou colaborando com a polícia.

Por fim, o contexto da última década (2000-2009) pode ser caracterizado como aquele em que o Estado tenta estabelecer controle sobre a vida jurídica do Parque Royal, tendo como ponto de partida o aforamento da área, por parte da União Federal, em favor da Prefeitura do Rio de Janeiro, pelo qual essa assume, formalmente, a obrigação de promover a regularização fundiária e urbanística dessa favela, outorgando aos moradores uma titulação jurídica de domínio útil, sobre os lotes que possuem, isto é, convertendo posses em propriedades (agora sim, no estrito sentido da palavra). Assim, nesse período, desenvolve-se uma série de medidas tendentes à regularização, com as quais o ente municipal comprometeu-se política e juridicamente, tais como o reconhecimento dos logradouros, o estabelecimento de legislação urbanística específica, a instalação do POUSO, a realização de cadastramento socioeconômico e a distribuição de alguns títulos, em

caráter provisório. Desse modo, nesse contexto, ensaia-se uma ascensão da via da anuência, por parte das autoridades públicas, no sentido de consagrar e/ou legitimar, perante o Direito estatal, aquelas propriedades pré-constituídas pelos mecanismos apontados, nessa seção, uma vez que exercidas e reconhecidas, publicamente, além de incontestadas. À luz do Direito estatal, especialmente da Medida Provisória 2.220, de 04/09/2001,[8] a maior parte dos moradores, do Parque Royal, já seria titular, desde a data da vigência desse diploma legal, do direito real de *concessão de uso especial para fim de moradia* (CUEM), sobre o terreno e edificação em que residem, direito esse condicionado, por mera declaração formal do Estado, no sentido de reconhecê-lo e passível de ser obtido, judicialmente, caso negado.

Tal fato não implicou o desaparecimento dos mecanismos de acesso à propriedade, aqui tratados. Continuam a ocorrer aquisições – da propriedade ou, ao menos, do direito de uso –, mediante compra, doação, empréstimo, locação, sucessão hereditária e uniões conjugais. A ação do Estado viria no sentido de confirmar, e não de quebrar, a cadeia dominial, constituída desde as origens da favela. Porém, parece-nos importante investigar as formas pelas quais as transmissões da propriedade têm se exprimido, a fim de verificar se têm sido utilizadas as formas oferecidas pelo Direito estatal ou se têm prevalecido as formas desenvolvidas, nas últimas quatro décadas, pelo Direito comunitário, ou, por fim, se tem ocorrido alguma sorte de combinação dessas formas. Em outras palavras, seria importante identificar e analisar o que aqui trataremos como os **sistemas de formalização da propriedade**, que se encontram em operação, no Parque Royal, a fim de saber que alterações sensíveis ocorreram com os mesmos, no contexto particular da última década, sendo essa a questão a que nos dedicaremos na seção seguinte.

[8] Reiterada pelos termos da Lei nº 11.481, de 31/05/2007, conhecida como a lei de regularização fundiária de assentamentos localizados em imóveis da União Federal.

5.2 Os sistemas concorrentes de formalização da propriedade imobiliária

5.2.1 Pressupostos teóricos e tipificação dos sistemas

Conforme debatido na seção anterior, vários têm sido os mecanismos de acesso à propriedade, utilizados, no caso estudado, desde a década de 1970, até os dias de hoje. Constituiu um tópico de especial atenção, em nossa pesquisa de campo, procurar descobrir de que maneira tais mecanismos se exprimem e se manifestam, concretamente, isto é, que registros e documentos de sua existência eles proporcionam, o que designamos como **sistemas, vias ou caminhos de formalização da propriedade**. Tais sistemas configuram, também, modos pelos quais as aquisições de imóveis se tornam reconhecidas e legitimadas, constituindo critérios, pelos quais uma determinada aquisição – e qualquer uma delas – pode ser considerada como **validamente** realizada, podendo ser conhecida por qualquer pessoa ou, ao menos, podendo ser argüida, em face de quem quer que seja, isto é, adquirindo publicidade. Assim, os sistemas de formalização, aos quais aqui aludimos, desempenhariam três funções simultâneas: a de registro (ou documentação), a de legitimação (ou reconhecimento) e a de publicidade (ou conhecimento geral).

Dois esclarecimentos terminológicos nos parecem necessários, a propósito das premissas colocadas, no parágrafo anterior. Em primeiro lugar, procuraremos tomar, na exploração de nosso material empírico, a categoria *validade*, indiretamente aludida acima, nos dois ângulos (não mutuamente excludentes) em que nos afigura ela possa ser considerada, quais sejam: como adequação ao ordenamento legal (ângulo do Direito estatal) e como aceitação social de um determinado procedimento (ângulo do Direito comunitário). Em segundo lugar, não identificamos *formalização* com a produção, pelo Estado, de documentação relativa à aquisição e registro da propriedade, concepção que consideramos reducionista e que comparece, freqüentemente, no senso comum, seja no senso comum teórico – como podemos observar na obra de Hernando de Soto (SOTO, 2001) –, seja no campo das políticas governamentais – como observamos nos inúmeros programas de inspiração *desotiana*. Consideramos que tal perspectiva perde de vista os mecanismos extraestatais de documentação, legitimação e publicidade dos negócios imobiliários, possibilidade que nem sequer é repelida pelo Direito estatal. Assim, o

sentido que aqui emprestamos à categoria formalização abarca todos aqueles meios, reais e socialmente institucionalizados e ritualizados, de exprimir um ato de transmissão de determinado imóvel. Adotamos, aqui, a noção de que diversos agentes sociais, e não apenas um deles – o Estado –, são capazes de produzir cerimônias, solenidades, convenções, protocolos, ofícios, padrões e/ou ritualizações, a fim de estabilizar as relações sociais. Logo, a prática social está eivada de formas e/ou de formalidades, e as práticas jurídicas, dos agentes sociais, estão repletas de atos, cujos conhecimentos e interpretações científicas a seu respeito devem reconhecer a formalidade em que eles importam, a fim de não subestimá-los ou esvaziá-los de sentido, constituindo-se em barreira ao desvendamento de sua materialidade.

O esclarecimento de termos, ora realizado, foi-nos sugerido, a propósito de uma entrevista com moradores do Parque Royal, na qual levantávamos indagações a respeito de qual dos mecanismos de formalização da propriedade – via Associação de Moradores e/ou via cartórios – vinha sendo utilizado pelos moradores. Nesse diálogo, ocorreu de sermos interrogados, por um de nossos interlocutores, numa inversão de papéis um tanto surpreendente, convertendo-se o pesquisador, momentaneamente, em pesquisado; o que foi registrado, nos seguintes termos:

> Para vocês que compraram, como é que é feita a compra lá do imóvel?
>
> *A gente escolhe um mais humildezinho assim, que o dinheiro dá para comprar, para sair do aluguel... Vai na Associação, chega lá passa, tem que anotar... Se o cara não tiver o dinheiro todo, dá uma parte, financia a outra, aí vai lá na Associação, paga uma taxa lá para passar para o seu nome o seu documento de posse, por aí ... Tira do nome de quem vende e passa para o nome de quem compra, aí sai do nome daquele que vende... e fica uma cópia na Associação e outra com você.*
>
> Vocês [são 3 entrevistados se alternando nas respostas] conhecem alguém que tenha imóvel registrado em Cartório de Registro de Imóveis? Além da Associação, lá no Cartório?
>
> *Tem. Eu tenho um registrado aqui no Cartório do Fórum (inaudível) na cidade ali...*
>
> [um entrevistado pergunta] *Na realidade, esse é o válido?*
>
> [Respondemos] Na realidade ambos podem valer, ambos têm um valor, legalmente falando. Na verdade, eu quero saber como é que se processa, porque têm favelas que têm imóveis registrados, uma parte

> pelo menos né, tem outras que não. Justamente o meu interesse é saber o caso do Parque Royal.

Com base nas premissas acima, a pesquisa empírica conduziu-nos à percepção da coexistência, na favela estudada, de quatro sistemas de formalização da propriedade imobiliária:

1. aquele que é feito por meio da Associação de Moradores. Esse é, notoriamente, o procedimento padrão e tradicional, compondo o caso de maior incidência quantitativa e, na percepção predominante, no local – ou conforme a *sensibilidade jurídica* dos moradores, nas palavras de Eduardo Carvalho (CARVALHO, 1991) –, o procedimento correto, obrigatório e suficiente para aquisição da propriedade.
2. aquele que não passa pela Associação, nem por qualquer outra forma de *registro público* (no lato sentido dessa expressão), reduzindo-se a notícia da transmissão da propriedade ao acordo realizado entre as partes, feito por escrito ou até mesmo verbalmente, caso em que estaríamos diante da hipótese menos formal de formalização, no limiar da informalidade.
3. aquele em que as aquisições seriam registradas, apenas, e tão somente perante um órgão estatal ou oficial, que pode ser um órgão federal (como a GRPU) ou municipal (como a SMH), um cartório de títulos e documentos ou de notas. Nesse caso, ocorre, de um lado, um desprezo de seu reconhecimento ou validação, pela instância comunitária e, de outro, a busca da tutela estatal.
4. sistemas mistos, em que ocorre dupla ou múltipla formalização, combinando-se alguns ou todos os mecanismos dos sistemas 1 a 3, tais como:
    4.1 As aquisições são registradas, tanto no órgão comunitário, como no estatal, isto é, na Associação de Moradores e em órgão oficial, cumulativamente. Esse seria o caso resultante da combinação dos sistemas 1 e 3, acima arrolados, em que os interessados buscam a maior formalidade possível, procurando cercar-se tanto das garantias oferecidas, pela *ordem comunitária*, quanto daquelas, da *ordem estatal*.

4.2 As aquisições são formalizadas mediante instrumento particular, não validado junto à Associação de Moradores, isto é, elaborados pelas próprias partes, com ou sem a assessoria técnica de corretor ou advogado, levado, posteriormente, a um órgão público, numa combinação entre os sistemas 2 e 3.

A opção por uma ou outra via de formalização da propriedade pode ter, por trás, uma ponderação dos custos e dos benefícios – não apenas de ordem financeira, mas também ideológica e social –, implicados em cada caso. Não vemos, pois, a coexistência dessas vias nem como um fato aleatório, nem como um fato tributável a condições subjetivas de informação. Ao contrário, parece-nos que os agentes atuantes, no caso estudado – inclusive, aqueles agentes, que podem ser considerados *externos*, tendo Alvito (2001) os denominado *supralocais* [9] –, conhecem e dominam, com razoável perfeição, todos esses quatro sistemas, eventualmente, já tendo experiência pessoal ou familiar de tê-los acionado, constituindo-se essa escolha como um dos itens que são sopesados, nas tratativas e negociações que envolvem o processo de aquisição e transmissão imobiliária. Podem pesar, também, nessa escolha fatores circunstanciais, tais como a credibilidade da instância comunitária e da instância estatal, o grau de ameaças à segurança da posse, as forças que interagem dentro da favela (*v. g.*, o tráfico, órgãos estatais ou não governamentais), a probabilidade e/ou iminência de titulação conferida pelo Estado.

Nas subseções seguintes, procuraremos sistematizar os dados sobre cada um desses sistemas-tipo, que resultaram do trabalho de campo, a fim de fornecer uma notícia consistente a respeito deles, fornecendo as bases necessárias da análise desejada.

[9] Como, por exemplo, pessoas que adquiram um imóvel, na favela, tendo vindo de outros bairros, de outras favelas ou mesmo de outros estados; ou, ainda, corretores de imóveis, que costumam operar no (mal) chamado *mercado formal* e que passem a atuar na favela (identificamos dois casos dessa natureza, na pesquisa de campo).

5.2.2 A formalização por meio da Associação de Moradores (Sistema 1)

5.2.2.1 Alguns dados quantitativos

Um aspecto que já se pode cogitar se não integraria o *Direito consuetudinário*,[10] da favela estudada – e, quase certamente, das favelas cariocas –, consiste no fato de que a compra e venda de imóveis, via de regra, deve ser formalizada junto à Associação de Moradores. Na pesquisa que realizamos nos *cadastros*,[11] verificamos que, dentre os quatro sistemas, tipificados na subseção anterior, esse é o sistema que se afigura, indubitavelmente, como o mais frequente. Tal pesquisa envolveu a consulta ao cadastro de 388, das 2.262 unidades habitacionais, existentes no Parque Royal – o que corresponde a 17,15% do universo total –, distribuídas por 10, das suas 41 quadras, e por 213, dos seus 939 lotes, os quais procuramos dividir, eqüitativamente, entre as três microáreas da favela, a fim de constituir uma amostra suficiente e representativa. Tal consulta foi acompanhada de anotação de informações sobre cada um desses cadastros, em formulário próprio, desenvolvido por nós, de acordo com as variáveis de nosso interesse.[12] Uma das variáveis consistia, exatamente, em saber a frequência em que se manifestava cada um dos sistemas de formalização, enumerados na subseção anterior, apurados conforme o documento de aquisição, juntado ao cadastro, ou conforme a informação prestada pelo cadastrado. Assim, chegamos ao seguinte resultado:

---

[10] O mesmo que *Direito costumeiro*. Na teoria jurídica (cf. verbete respectivo in SILVA, 2000, p. 270), define-se usualmente como o conjunto de regras que se estabeleceram, pelo costume ou pela tradição. Para que o costume seja admitido como tal, a teoria jurídica considera indispensável que se tenha fundado em uso geral e prolongado, havendo a presunção de que o consenso geral o aprovou. Assim, constituem requisitos para seu reconhecimento: (a) consistirem fatos repetidos, de modo uniforme e por longo tempo; (b) sua prática ser generalizada e pública; (c) serem fatos lícitos e não contrários à lei ou à ordem pública. Cumpridos esses requisitos – o que nos parece ocorrer no caso estudado –, o costume se considera fonte formal do Direito, logo, causa de direitos e obrigações interpessoais. No caso estudado, como se trata de situação não cogitada na lei, dir-se-ia que se trata de um costume *praeter legem*.

[11] Cf. esclarecimento, ao final da seção 4.1.

[12] O referido formulário encontra-se no Apêndice E da Tese.

Tabela 13 – Frequência em que ocorre cada um dos sistemas de formalização

SISTEMAS DE FORMALIZAÇÃO	
Sistema 1	80,23%
Sistema 2	2,91%
Sistema 3	5,23%
Sistema 4	9,30%[13]
Outros	2,33%[14]

Fonte: Cadastros da SMH

As frequências indicadas, na tabela acima, podem ser passíveis de uma distorção, que somente foi percebida, após a finalização da consulta aos *Cadastros* – já na etapa de redação da tese –, relativa à nossa apreciação dos documentos, anexados aos *cadastros*, e que comentaremos a propósito do Sistema 2, pois acreditamos estar relacionada ao mesmo. No entanto, mesmo na hipótese de a coleta de dados ser refeita, à luz de uma interpretação mais correta, a respeito do conteúdo dos *cadastros*, suspeitamos que a alteração dos índices acima não seria substancial, a ponto de modificar a inferência que dele emerge, imediatamente: a de que os mecanismos de formalização da propriedade, que não passam pela Associação de Moradores, são residuais, constituindo o sistema que se centraliza, nessa instituição, o único ao qual se pode atribuir relevância, sob o aspecto puramente quantitativo. A proeminência desse sistema poderia ser ainda mais acentuada, se considerarmos que, no Sistema 4.1, a formalização da propriedade não deixa de ser realizada por meio da associação, apenas combinando-se com um sistema estatal de formalização. Assim, com base nas frequências alcançadas pelos sistemas 1 e 4.1, pode-se afirmar que 86% dos atos de formalização, no caso estudado, passam pela Associação de Moradores, exclusivamente (em regra) ou conjugadamente (exceção) com outras vias.

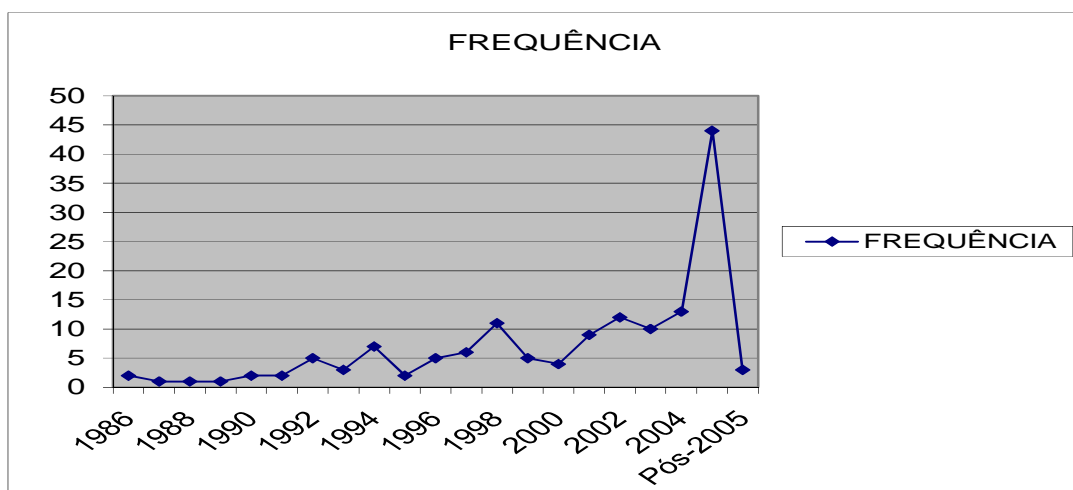
Outro aspecto que se poderia considerar seria o da distribuição desses atos, ao longo do tempo, a fim de apurar, por exemplo, se estaria ocorrendo um decréscimo, indicador da perda de importância desse sistema, no período recente,

---

[13] Os dados do Sistema 4, por sua vez, podem ser desdobrados da seguinte forma: Subsistema 4.1 – 5,81%; Subsistema 4.2 – 3,49%.

[14] Estes se reduzem a 3 registros, que não se poderia agrupar seguramente em nenhum dos quatro sistemas em discussão em virtude dos documentos apresentados pelo morador cadastrado ou das informações prestadas por ele.

hipótese que não se verificou. Percebemos que os atos de formalização, realizados por intermédio da associação, distribuíram-se por todos os anos, do intervalo entre 1986 (portanto, poucos anos depois da fundação da associação) e 2005 (ano em que se realizou o cadastramento), havendo inclusive 3 cadastros em que figuram documentos, posteriores a 2005, que, certamente, foram juntados por um novo adquirente, a título de atualização do cadastro, para que o título outorgado, pela prefeitura, seja emitido já em seu nome. No aludido intervalo, observamos um aumento constante, mas não linear, da frequência de aquisições, de um ano para o seguinte, o que, provavelmente, deve-se ao dinamismo do mercado imobiliário do Parque Royal, sendo certo que o documento que figura nos *cadastros* é o do último adquirente, o que explica a relativa concentração de registros, nos anos mais recentes.

Tabela 14 – Nº de aquisições por ano formalizadas junto a Associação de Moradores do Parque Royal, conforme os Cadastros de 10 de suas 41 quadras

Fonte: Cadastros da SMH

Por fim, um dado que nos pareceu bastante relevante: observa-se uma enorme discrepância na quantidade de registros, do ano de 2005, em relação aos demais, sendo essa mais de três vezes maior, do que a maior quantidade verificada, em todos os anos anteriores. Esse fato tem clara relação com a própria realização do cadastramento, que sugeriu aos moradores do Parque Royal a iminência da outorga de títulos, por parte da prefeitura, iminência que se revelou falsa, nos anos seguintes, provocando descrédito dos moradores, quanto à política de regularização fundiária. Esse dado quantitativo é plenamente corroborado por informações, que colhemos nas entrevistas, no sentido de que a realização do cadastramento provocou uma espécie de *corrida* dos moradores à Associação de Moradores, a fim

de obter, dessa, o documento comprobatório de sua regular aquisição e propriedade do imóvel de sua titularidade, a fim de que esse documento pudesse ser apresentado, no momento do cadastramento. Conforme verificado no trabalho de campo, é relativamente frequente o procedimento de adquirir-se um imóvel verbalmente ou valendo-se de documentos, como recibo de sinal e/ou notas promissórias, deixando a formalização, junto à associação, para um momento futuro, conforme a necessidade das partes. Tal prática é comum nas aquisições, que envolvem parentes ou amigos muito próximos, nas quais as partes, dada a relação de estreita confiança, que existe entre elas, optam por uma forma mais simplificada, em relação àquela da associação, comprometendo-se o vendedor a comparecer perante esse órgão para assinar o documento de venda, assim que convocado pelo comprador, que seria a parte mais diretamente interessada na obtenção da documentação comprobatória de sua aquisição.

Pelo termo "simplificado", acima utilizado, entenda-se, primeiramente, a desnecessidade de comparecer à associação, portando os documentos necessários para a realização da venda, ocasião em que será verificado se o vendedor é aquele que, pelos critérios locais, é o titular do imóvel e legitimado a vendê-lo, dando-se conhecimento da venda e de suas condições a terceiros, especialmente à direção da associação. Em segundo lugar, e não menos importante, significa evitar-se o ônus do pagamento da taxa, devida em favor da associação, para que essa faça a escrituração e registro da venda, ônus que, via de regra, é suportado pelo comprador. Por essa razão, o costume local é no sentido de deixar ao comprador a decisão sobre o modo de formalização do negócio. Nesse sentido, veja-se o seguinte depoimento de um morador do Parque Royal:

> *Quando eu comprei uma casa lá na Rua 50, eu paguei R$ 15.000,00. A moça lá da Associação queria 500 contos para passar para o meu nome, aí eu não passei ué!* [os outros entrevistados riem] *Eu ainda estou com o documento do rapaz que me vendeu. Eu peguei o documento e depois eu vou lá no cartório, vou fazer um... entendeu, bonitinho lá em casa no computador e vou levar no cartório para mim autenticar isso. Pô, pagar 500 contos...*
>
> Então você não registrou na Associação?
>
> *Está no nome do outro cara, ele registrou.*
>
> E o cara já foi embora?
>
> *Ele ainda mora lá no morro. Está por perto. Qualquer hora eu vou chamar ele para a gente trocar uma pedra, aí nós vamos lá e...*

> E não te dá problema não ter feito isso na Associação? Não traz risco?
>
> *Até agora não deu nada.*

Assim, há duas inferências importantes que fazemos, a partir dos dados acima:

1. O fato de uma aquisição ter sido realizada, por exemplo, pelos sistemas 2, 3 ou 4.2, que não passam pela associação, não significa, necessariamente, e em todos os casos, uma contestação ou processo de esvaziamento da autoridade e/ou da legitimidade dessa instituição, para a formalização da propriedade imobiliária. Na pesquisa de campo, esse papel exercido pela associação pareceu-nos ser aceito, sem grandes contestações, pela maioria dos moradores entrevistados. Em muitos casos, essa busca de outros mecanismos pode constituir uma estratégia temporária, por parte dos interessados, que não suprimem, mas, apenas, adiam, para um momento futuro, a formalização de sua aquisição, perante o órgão associativo. Em outras palavras, uma aquisição feita, pelo sistema 2, pode, *a posteriori*, vir a desaguar ou a converter-se numa fase preliminar, do sistema 1. Se assim ocorrer – e parece-nos que, efetivamente, ocorre –, a proeminência dos casos de formalização, via Associação de Moradores, também pode ser relativizada, uma vez que essa pode ter sido antecedida pela utilização dos mecanismos próprios do sistema 2.

2. O supostamente iminente advento de formalização da propriedade, através do Estado (sistema 3), teve como efeito (ao menos conjuntural) o reforço da importância da formalização realizada, via associação (sistema 1), até porque aquela se apóia nesse, e seria muito difícil imaginar qualquer comportamento diverso, por parte do Estado, na execução das políticas de regularização fundiária. Esse fato permite que se construa a hipótese de que os sistemas de formalização não operariam de maneira competitiva ou antinômica, mas, sim, mutuamente dependentes, como sugerem os subsistemas 4.1 e 4.2, que se caracterizam pela combinação de dois ou três sistemas "puros" (2 e 3, ou 1 e 3, respectivamente). Pode se afirmar que a Associação

de Moradores lucrou – financeira e politicamente – com o cadastramento, um movimento inicial da prefeitura, no sentido de chamar a si a formalização da propriedade, o que, até então, era uma tarefa executada pela associação, na grande maioria dos casos, como demonstrado acima.

5.2.2.2 O processo de transmissão imobiliária e o conteúdo do instrumento utilizado nas vendas

Embora não se trate de uma percepção unânime entre os moradores do Parque Royal, predomina o entendimento de que é grande a autoridade da formalização da propriedade realizada perante a Associação de Moradores, uma vez que essa mesma instituição é vista, por muitos, como um órgão de caráter oficial, por vezes, até considerada como um órgão da prefeitura. Nesse sentido, selecionamos o seguinte depoimento, de uma moradora que atua como agente comunitária, nessa favela:

> *Aqui, na Associação, tem uma coisa, quando a gente compra a casa, passa o nome de uma família pra outra... Na Associação, eu por exemplo, quando comprei a minha, foi assim, tem um documento que é tirando daquela pessoa, passando para o nome da pessoa que está comprando. Eu não sei se isso vale como um documento. As pessoas quando compram, acha que vale. Eu particularmente guardei só como um recibo mesmo, que eu paguei, que eu comprei a casa, mas assim, tem pessoas que acha que é documento da casa, que aquilo ali tá legalizado, que vai ficar, que a casa é da pessoa, que ninguém tira. Quem paga quer ter a prova que pagou. Se não o dono pode voltar e dizer 'a casa é minha', 'não, você não pagou nada'. É uma forma da Associação intervir, 'não, não, ele pagou sim, tá aqui o documento'. Tanto que tem testemunha e tudo.*

Indagamos a alguns moradores mais antigos como a associação teria começado a se envolver com o registro das vendas de imóveis, no Parque Royal, tendo obtido o seguinte relato de uma ex-integrante da diretoria dessa instituição:

> *No começo tinha uma pessoa que era da associação, que entendia desse negócio de advogado. Tinha um senhor, antes dessa gestão, ele mora aí, ele é advogado, já está aposentado. Na época, quando foi implantada aqui no Parque Royal a associação de moradores, que não era assim, não era um negócio feio, tinha fotos, não sei se você já viu? Começou exatamente por isso, porque o Sr. Paulo* [1º Presidente da Associação de Moradores do Parque Royal] *era advogado, conhecia de lei. Até então, não tinha esse negócio de comprar e passar pela associação. Porque tinha uma casinha aqui, outra ali, cheio de barro, esse negócio todo. A maioria era terreno mesmo.*

> *Entrava lá e pegava o terreno, quem era de invasão, aí você queria passar o terreno pra alguém, era só entre você e a pessoa. Depois quando veio a associação é que começou.*

A versão trazida pelo depoimento acima é convergente com uma colocação de Alvito, segundo quem, conforme o contexto em que se encontre a favela, um dos principais aspectos do capital social e político, que é exigido de seu presidente da Associação de Moradores, reside em suas ligações com o mundo “do asfalto”, do Estado e de suas leis, de modo que possa mediar as relações da favela com esse universo:

> *O fundador e presidente de uma das associações valeu-se de seu desembaraço burocrático para impedir, na Justiça, a remoção da população. Na verdade, segundo ele, a associação foi fundada exatamente com essa finalidade. Da mesma forma, a mais antiga associação de moradores foi fundada por um pastor da Igreja Presbiteriana, ou melhor, o pastor foi escolhido para fundá-la, por também ser advogado, tendo inclusive preparado o estatuto da entidade. Isto é, ele foi, de certa forma, escolhido pela comunidade exatamente por sua maior capacidade de articulação com o ‘mundo do asfalto’. E a luta pela posse da terra não foi fácil, pois havia grileiros com recursos para mobilizar cartórios e advogados e tentar tomar os terrenos dos moradores. Essa habilidade jurídica não foi tão necessária para Vânia, pois a sua comunidade, estabelecida ali há mais tempo, não sofria ameaça de remoção (...). Na própria associação mais antiga, uma vez resolvido o problema da posse da terra, os dirigentes vieram a ser simples moradores da comunidade, cuja principal incumbência era lutar pela melhoria da infra-estrutura urbana.* (ALVITO, 2001, p. 131)

Formalizar uma alienação de um imóvel, por intermédio da Associação de Moradores, significa que o negócio só será válido e reconhecido, publicamente, se realizado perante o representante de tal instituição e subscrito por este. No caso estudado, via de regra, essa representação é exercida pessoalmente pelo residente e, excepcionalmente, pelo vice-presidente, sendo que os demais integrantes da diretoria[15] não possuem poderes para praticar esse ato, conforme o respectivo estatuto. A assinatura do representante da associação constitui o elemento principal, para a validação da transferência, uma vez que, segundo o Direito comunitário local, a sua ausência implica nulidade do ato de transmissão. Nos termos do Direito estatal, relido com base nos costumes locais, tratar-se-ia de uma nulidade causada por ter sido *“preterida uma solenidade essencial para a validade do negócio jurídico”*, tal como dispõe o art. 166, inciso V, do Código Civil brasileiro. Ou seja, trata-se de

---

[15] Composta de mais sete membros: secretário, tesoureiro e diretores de Patrimônio, Social, Esporte, Obras e Comunicação e Cultura.

uma compra e vendaf feita por instrumento particular, porém, com a intervenção obrigatória de um terceiro, que lavra e subscreve o respectivo instrumento.

A intervenção da Associação de Moradores, nos atos de transmissão imobiliária, guarda analogia tanto com a função do notário, uma vez que redige o contrato, a pedido das partes, quanto com a função do registrador, uma vez que uma das vias do documento de transferência fica em poder da associação, que o arquiva nas pastas, por ela mantidas – organizadas por ruas –, com base nas quais se pode saber, de acordo com os documentos disponíveis, quem é o titular de cada imóvel da favela, bem como de quem esse adquiriu. À semelhança dos registradores, que devem observar o princípio legal da *continuidade registrária*, a Associação de Moradores demonstra ter idêntico cuidado, somente reconhecendo uma venda, caso seja realizada por aquela pessoa que, nos seus registros, consta como dono do imóvel, isto é, aquela pessoa que tenha previamente adquirido tal imóvel. Tal cuidado nos foi assim explicado, por um dos atuais diretores da associação:

> *A legalização das casas é sobre documento entendeu? Você vai, faz seu papel, paga a Associação e passa. Mas às vezes faz pelo Djair, pelo corretor. Mas só que fazendo por ele, tem que passar pela Associação do mesmo jeito, tem que passar por aqui, mesmo sendo corretor. Ele faz o papel lá, mas aí tem que passar aqui. Não pode fazer sem vir aqui não. Porque as casas aqui, vê pela assinatura do presidente. Não passou pela assinatura do presidente, pra gente não tem documento certo. Tem pessoas que às vezes, antigamente, vendia casa mas não passava papel. Tava lá o morador mas pra gente não é morador, entendeu? O morador que é certo tem que passar o papel. Aí quer dizer, a gente comprou, comprou, chama o responsável da casa pra fazer o papel e assinar. Que às vezes fazia o papel, às vezes comprava, mas não queria pagar a Associação. Entendeu? Aí ia enrolando. Aí quando ia vender pra outro morador, embargava, não vendia. Entendeu? Aí o outro morador, 'não, eu quero papel'. 'Ah, não tem papel, eu comprei assim'. 'Então eu não vou fazer'. Aí tinha que chamar o próprio dono pra fazer o papel pra assinar, pra vir aqui fazer, pra daí poder passar pro outro, o outro fazer o papel aqui de novo, pra passar pro outro. Aí ia gastar duas vezes. Em vez de gastar uma vez só, gastou duas, acaba saindo mais caro.*

Além disso, podemos afirmar que a formalização da transmissão, via associação, constitui um mecanismo de publicidade, formal e material, desse ato, tornando-o oponível *erga omnes*, na esfera local, uma vez que passa a ser possível, a qualquer morador, informar-se junto à associação a respeito da titularidade de determinado imóvel. Não nos parece haver espaço para uma eventual alegação de desconhecimento do que consta na associação, a respeito de determinado imóvel, o

que soaria como algo despropositado e, até mesmo, em desconformidade com a noção jurídica de boa-fé. Por outro lado, o documento emitido pela associação goza de presunção de veracidade, tal como as informações prestadas pelo Cartório de Registro Imobiliário, uma vez que a sua apresentação é considerada como prova suficiente, e em princípio incontestável, da titularidade de um determinado imóvel.

Em vista do mencionado, no parágrafo anterior, colhemos um importante depoimento de um morador, que atua, hoje em dia, como corretor de imóveis e como pastor evangélico, no Parque Royal, sendo que o mesmo já integrou a diretoria da associação, até o ano de 2004. Ele nos relatou a importância da formalização da associação, tendo em vista a segurança que ela confere aos atos de transmissão de imóveis, já tendo recorrido a ela o próprio Poder Judiciário, a fim de dirimir um conflito entre ex-cônjuges, a respeito do imóvel que servia como residência do casal:

> *Na realidade a associação é um cartório na comunidade. É o cartório do bairro. É porque o imóvel com documento da associação ele vai valorizar. Compra normal. Mas pra efeito de justiça, efeito de órgão público, só a associação. Por exemplo, houve caso de separação na comunidade, entre famílias. Botaram na Justiça. Ela viajou, o esposo vendeu a casa. No que vendeu a casa, a mulher dele não assinou. Ela entrou com uma ação na Justiça, aí o Juiz mandou uma solicitação na associação mandando emitir a cópia do documento. Por quê? Constava ali o valor por quanto foi vendido, pra outra parte devolver a metade. E o nome do que realmente recebeu, pra poder pagar a parte que ele tinha pegado da ex-mulher. Ela viajou, foi pra Paraíba. Quando ela chegou, ele já tinha vendido, separado dela. Aí ela trabalhava na Justiça e adquiriu um ofício solicitando uma cópia do documento com o endereço dos últimos donos pra trás. Aí a gente já catamos tudo, numa parte lá de cada rua que existe lá, pra cada rua, encontramos de 3 donos pra trás. Tiramos a cópia e mandamos pra eles. Lá resolveu. Por isso que serve o documento da associação pra esses efeitos, dar essa segurança pra família. Às vezes documento particular a Prefeitura não aceita, só da Associação. Por quê? Porque quem sabe que você é proprietário é a associação. Eu posso combinar com você. Eu moro de aluguel, por exemplo. A casa não é minha, eu moro de aluguel. Coloca uma placa de vendo ali. O dono mora na Paraíba, em outro Estado. Aí eu digo, 'olha só na associação não dá pra fazer não, só dá pra fazer no cartório ou na prefeitura'. Aí a pessoa faz. Eu vendi a casa pro camarada peguei o dinheiro. Só que, como não fui na associação, eu não tenho documento que comprova que eu sou dono, então se chegar lá a associação não sabe que aquela casa é minha. A pessoa corre o risco, né? Quando compra corre o risco. Mas tem pessoas que preferem. Depois a pessoa pode ir lá na Associação e fazer um documento. Mesmo depois de ter comprado, pode ir lá fazer. Prova lá que o cara assinou e tal, pela conta de luz. Pode fazer depois.*

Não são de se desprezar, no entanto, outros depoimentos que indicam que o desenvolvimento, pela Associação de Moradores, de um sistema de formalização da propriedade teria se dado por razões de segurança dos moradores. Ou seja, por meio desse sistema, os moradores poderiam ter controle das pessoas que estavam entrando e saindo da favela, num momento de expansão da mesma, na qual se diluía o conhecimento de todos por todos, típico dos pequenos agrupamentos, como ocorria até o início da década de 1980. Nesse sentido, vide o depoimento abaixo de outro ex-integrante da diretoria da Associação:

> *Hoje muita gente tá fazendo a documentação no cartório, por fora. Porque na época que nós éramos da Associação, quando você ia vender um terreno, a gente ia procurar seu histórico lá nesse terreno. Comprou de quem? Vendeu pra quem? Quem tá entrando, quem tá saindo? No começo foi tudo de boca né. Mas depois, houve necessidade porque já não eram pessoas da área, do local, já tava vindo de fora. Então, desde o momento que a gente não conhece essa pessoa né, a gente tem que se proteger, segurar um documento, entendeu? Aí esse documento se faz com a ajuda de advogado e tal. Aí faz um documento e assina. Inclusive, uns tempos atrás na comunidade mesmo tinha advogados com salas aí, tudo. Então isso é até bom. Tem o pastor que nos ajuda muito. Ele é pastor e advogado e ele trabalhou na Associação com o Oliveira. Ele nos ajudou muito com documento. A comunidade em peso... Ele nos ajuda porque ele tem uma boa política, entendeu? E teve uma época aí que quem fazia a documentação da Associação era ele, porque a pessoa que tava na Associação era totalmente leigo, leigo, leigo e as pessoas que eram associadas se afastaram totalmente da Associação. Não tinha condições de manter uma secretária. Então aí ele tinha aquela comissão que variava né, 2%, 3%, 5%. Justamente porque essa documentação era feita praticamente fora da Associação. Dentro da comunidade, mas fora da Associação.*

Apesar da adoção de documentação escrita, ainda possui grande relevância a tradição oral, vigente no local estudado, isto é, a diretoria da associação possui amplos conhecimentos prévios a respeito de quem são os donos dos imóveis existentes nessa favela, quem são os moradores, quem é ou não locatário, quem possui imóveis para vender ou alugar, quem está construindo ou já construiu, quem tem envolvimento com a boca de fumo, quem foi obrigado a deixar a favela, bem como conflitos em geral entre vizinhos. Ou seja, ainda possui grande peso a memória que as lideranças comunitárias possuem, a respeito da favela, reforçada pela possibilidade que têm de recorrer aos seus pais, vizinhos, aos antigos moradores e lideranças, a fim de enfrentar os casos mais difíceis. Um dado relevante, nesse sentido, é o de que o atual presidente (mandato 2008-2012) já foi diretor de Patrimônio da associação, no mandato 2000-2004, mandato encabeçado

por ninguém menos que seu irmão (falecido há alguns anos), que desempenhou três mandatos à frente da associação, conforme já exposto no capítulo 4 (subseção 4.2.2). Contribui para isso o fato de o Parque Royal não se constituir numa favela de grande população, contando hoje com algo em torno de 10 mil moradores. No entanto, tal fato demonstra o quanto o sistema de formalização da propriedade, por meio da associação, ampara-se no capital social e nas redes constituídas, no agrupamento definido por essa favela. As observações de campo, que fizemos, induzem-nos à conclusão de que a atuação da associação, na intermediação e controle das transmissões imobiliárias, não segue um padrão burocrático, sendo baseada menos nos documentos, que ela tem em seus arquivos, e mais no conhecimento pessoal dos moradores, com quem os diretores lidam diuturnamente.

A formalidade das vendas realizadas, perante a Associação de Moradores, é indicada, por outro lado, pela utilização de um formulário padronizado, adotado pela associação para as transmissões de imóveis (vide dois exemplares no ANEXO B da presente tese). Nesse formulário figuram, em seu cabeçalho, uma série de dados relativos a essa instituição, tais como seu logotipo – uma figura de um aperto de mãos –, sua data de fundação, a identificação do registro de seu ato constitutivo, o seu nº de CGC, telefone e endereço, esse último, indicado nos formulários usados, até hoje, como *Rua Alaíde Pires*, em que pese a alteração do nome oficial para *Rua Raymundo Malheiros*, em dezembro de 1999, conforme já exposto na subseção 4.2.1.

Nesse formulário, que pode ser avaliado como bastante singelo, do ponto de vista de seu conteúdo – sobretudo, quando comparado com aqueles, utilizados no caso de controle, a comunidade da Quinta do Caju,[16] conforme se pode observar, nos Anexos B e C –, denomina-se o ato de venda de imóveis, na favela, como *Termo de Transferência de Benfeitoria*, *nomen* que nos induz a cogitar que o mesmo inspira-se, em boa medida, no Direito estatal, quer em virtude da utilização de uma categoria clássica desse – *benfeitoria*[17]– quer, sobretudo, pelo fato de, nele, distinguir-se a transmissão da propriedade do solo (o que seria juridicamente impossível, pois esse, salvo caso de usucapião, não pertence ao alienante), em

[16] A título de exemplo, no caso da Quinta do Caju, não existe um formulário padrão, aplicado a todos os casos, sendo os instrumentos de transferência adaptados a cada caso. Por outro lado, no caso do Parque Royal, o formulário padrão adotado não é estruturado em cláusulas, conforme a técnica comumente utilizada, no mercado imobiliário.

[17] Muito embora constitua uma categoria oriunda da legislação estatal, deve-se reconhecer que ela tem sido amplamente apropriada e utilizada, nas práticas jurídicas dos segmentos subalternos.

relação à transmissão daquilo que foi construído ou adquirido pelo vendedor (o que já seria admissível, uma vez que viável, juridicamente, a separação entre a propriedade do solo e a propriedade das edificações, existentes sobre ele, conforme o art. 8º do Decreto-Lei nº 271, de 28/02/1967).[18] Como esse formulário, segundo nos foi informado, no trabalho de campo, é o único utilizado para todo tipo de transmissão de imóveis, no Parque Royal – sejam elas onerosas (venda) ou gratuitas (doação) –, a nomenclatura adotada não seria muito adequada, ao caso da alienação de lotes ou lajes, ainda não edificados, nos quais não há benfeitoria a ser transmitida, mas, apenas, os direitos possessórios sobre o espaço livre, objeto do negócio.

Com base em vários desses *termos*, a que tivemos acesso, ao longo da pesquisa de campo, observamos que neles figuram campos para a assinatura das partes[19] e de seus respectivos cônjuges, sinalizando a incorporação, às práticas jurídicas locais, de cautelas, presentes na prática jurídica, de maneira geral, no sentido de preservar os direitos dos cônjuges, na alienação de bens imóveis, cuja omissão no documento constituiria uma provável fonte de conflitos. Por vezes, o campo destinado ao cônjuge é preenchido por outras pessoas, que estão adquirindo ou alienando, conjuntamente, um imóvel, tal como é o caso de irmãos ou de famílias monoparentais, em que o pai ou a mãe firma o ato juntamente com um de seus filhos. Além do presidente, das partes e seus cônjuges, há, ainda, campo para a assinatura de duas testemunhas, que é invariavelmente assinado – na pior das hipóteses, por apenas uma testemunha –, podendo-se afirmar, à vista dos casos analisados, que a regra local é a da não dispensa das testemunhas. Assim, quanto ao aspecto dos partícipes do ato de transmissão imobiliária, pode-se considerar que o Direito comunitário, da favela estudada, é mais formal ou solene do que o Direito estatal, no qual a assinatura das testemunhas é dispensável, desde janeiro de 2003,[20] bem como, nele, jamais se cogitou de um terceiro interveniente em contratos, como ocorre com o presidente da Associação de Moradores. Tal fato, ao lado de outros a serem indicados, serve para relativizar a imagem comum de que as

---

[18] É o que ocorre, mais recentemente, no direito de superfície e na transferência do direito de construir, duas figuras introduzidas na legislação nacional, desde 2001, pelo Estatuto da Cidade.

[19] Em 10 dos cadastros consultados, observamos que uma das partes assinou o *termo* mediante a aposição de sua impressão digital, procedimento indicativo de que seria analfabeta.

[20] Momento em que entrou em vigor o atual Código Civil brasileiro, editado por meio da Lei Federal nº 10.406, de 10/01/2002, tendo entrado em vigor um ano depois. Enquanto o art. 135, do Código Civil de 1916, exigia as duas testemunhas, para a prova das obrigações, contidas em instrumentos particulares, o art. 221, do Código atual, dispensa essa formalidade.

práticas jurídicas populares seriam, tendencialmente, menos formais, do que o exigido no âmbito do Direito estatal. Ao contrário, parece-nos que os movimentos mais claros, no sentido da chamada *deformalização*, têm partido, precisamente, do Direito estatal, movimento que não nos parece ter um paralelo nítido, no campo do Direito comunitário.

Além da identificação e assinatura das partes, testemunhas e representante da Associação de Moradores, constam, ainda, do formulário padrão, utilizado nas transmissões imobiliárias:

- a identificação do objeto da venda, integrada pelo endereço, pelas medidas e pelo número de cômodos do imóvel;
- a indicação do preço e, se for o caso, das condições de *amortização*;
- a declaração – no formulário utiliza-se o termo *proposta* – da transferência por parte do titular do imóvel;
- a data em que o negócio se realizou;
- uma cláusula, que aparece após todas as assinaturas e após a data do negócio, tal como se fosse uma nota de pé de página, redigida, *ipsis litteris*, nos seguintes termos: *"QUALQUER VENDA DE BENFEITORIA NESTA COMUNIDADE, DE ACORDO COM OS DIREITOS DO COSTUME, O VENDEDOR FICA OBRIGADO AO PAGAMENTO DE ___ % DO VALOR DA VENDA (COMO DOAÇÃO)."*

Tenha a elaboração do referido formulário se inspirado ou não nos cânones do Direito estatal, o fato é que os três primeiros itens acima constituem, precisamente, aqueles elementos essenciais, reclamados pelo Código Civil, para o contrato de compra e venda – coisa, preço e consentimento. Em virtude disso, do ângulo do Direito estatal, pode-se afirmar, sem exagero, que o ato praticado, perante a Associação de Moradores, é válido, não podendo ser questionado, nem mesmo quanto ao aspecto formal, tendo em vista a inexigibilidade de escritura pública, quer em função do valor, quer em função do objeto do contrato, tal como podemos extrair dos seguintes dispositivos, do atual Código Civil brasileiro:

> *Art. 107. A validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir.*
>
> *Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis*

> *de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.*

Uma vez que o vendedor não tem o imóvel registrado em seu nome, no Cartório de Registro Imobiliário (RGI), ele não depende de escritura pública, para transferir os direitos que possui sobre o mesmo. Em virtude da ausência de propriedade, as vendas de imóveis em favelas, no rigor da técnica jurídica, constituiriam contratos de cessão de posse e de direitos, eventualmente existentes, sobre o lote e sobre as edificações, nele existentes. Entre tais possíveis direitos, pode figurar o de obtenção da CUEM, já comentado, anteriormente, e o de indenização pela valorização gerada pela edificação. Para um contrato de cessão de posse, mesmo de imóveis, a lei não exige forma especial, o que significa que são válidos, até mesmo, se celebrados verbalmente.

Por outro lado, mesmo que houvesse tal registro, a venda poderia ser feita por instrumento particular, caso seu valor fosse igual ou inferior a 30 vezes o maior salário mínimo, vigente no país,[21] conforme dispõe o art. 108, acima transcrito. A influência das instituições oficiais talvez se reflita na utilização da categoria *amortização*, que é própria da institucionalidade do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), em referência aos casos de pagamento parcelado do preço, por sinal, bastante freqüentes, no caso estudado, sendo inúmeros os depoimentos que relataram aquisições, nessas condições.

Já do ângulo do Direito comunitário, o trabalho de campo demonstrou-nos a relevância da detalhada individualização do imóvel, tendo em vista prevenirem-se conflitos futuros, uma necessidade sempre premente, no caso das favelas, que se encontram constantemente constrangidas, no acesso aos mecanismos estatais de resolução de conflitos, bem como convivendo de perto com o exercício da autoridade local, por parte da boca de fumo, à qual parte dos moradores tem o hábito de recorrer, para resolução de conflitos, surgidos com outros moradores da favela. A inclusão dessa informação, no formulário padrão, portanto, serve tanto para orientar a realização de edificações, que devem limitar-se às medidas

---

[21] Segundo informações colhidas, em 21/02/2010, na rede mundial de computadores (cf. <http://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm>), o maior salário mínimo vigente, no país, é o do Estado do Rio de Janeiro, no valor de R$ 1.484,58. Em face desse dado, a lei civil só exigiria a escritura pública, feita em Cartório de Notas, para imóveis vendidos por valores a partir de R$ 44.537,40. Com base nisso, pode-se antever que, mesmo que ocorra a regularização fundiária, com a abertura de matrícula no RGI, para todos os imóveis situados no Parque Royal, a quase totalidade dos imóveis, aí existentes, poderá continuar a ser vendida, por instrumento particular, sem necessidade da escritura pública, restando aos moradores apenas o ônus do registro desse instrumento, junto ao RGI.

constantes do Termo de Transferência, como para estabelecer uma base relativamente objetiva, para que a associação possa dirimir eventuais conflitos, entre vizinhos, acerca dos limites de seus respectivos imóveis e da regularidade das construções, por eles realizadas.

Por outro lado, nada mais enganoso, a respeito da dinâmica imobiliária local, do que a indicação do preço declarado pelas partes, no ato da venda dos imóveis. Uma vez que o preço da venda constitui a base de cálculo do valor, que, nos termos do formulário padrão, o vendedor se obriga a doar à Associação de Moradores, é amplamente comum a ocorrência de acordo entre vendedor e comprador, a fim de subdeclará-lo,[22] minimizando, assim, o custo da utilização desse sistema de formalização. Trata-se de um fato amplamente admitido e conhecido dos diretores da associação – os quais, afinal de contas, também já compraram e venderam imóveis no local! –, que reconhecem não haver muitos meios de combater essa estratégia de evasão, utilizada pelos moradores.

A cláusula em questão institui, portanto, uma *doação compulsória*, em favor da associação, que os moradores ora chamam de *taxa*, ora de *comissão*. Poderia ser afirmada, sobretudo do ângulo do Direito estatal, a atecnia do posicionamento de uma cláusula, após a assinatura dos partícipes do ato, o que permitiria, no campo da interpretação, que se ponha em dúvida o consentimento a respeito dela. Para os moradores do Parque Royal, no entanto, os questionamentos, quanto a essa cobrança, recaem ora sobre a destinação a ser dada ao valor pago, ora sobre o peso que ele representa, para pessoas trabalhadoras e pobres,[23] ora para a legitimidade dessa cobrança, sobretudo, tendo em vista os serviços prestados, pela associação, ou ainda o papel que ela deveria desempenhar na favela. No entender de um de seus ex-diretores, sendo a razão de ser da associação trazer benefícios aos moradores, eles deveriam ser, via de regra, isentos do referido pagamento.

Conforme se pode observar, trata-se de uma cláusula redigida com um espaço em branco, uma vez que o estatuto da associação dispõe que o percentual, a ser cobrado, será de 3%, para os associados, e 5%, para os não associados. Na pesquisa dos *cadastros*, dentre os casos de formalização da venda, realizada junto à

[22] Essa subdeclaração chega a 33% do valor real da venda, conforme os poucos casos em que obtivemos dados quantitativos.
[23] Conforme os dados mencionados, no capítulo 4 (RIO DE JANEIRO, 2006), 63,08% dos titulares de imóveis declararam perceber renda mensal igual ou inferior a 3 salários mínimos, sendo que é expressivo o percentual na faixa entre 0 e 1 SM (27%).

Associação de Moradores, apuramos a seguinte variação dos percentuais pagos, por força da cláusula em questão:

Tabela 15 – Frequência dos percentuais pagos à Associação, nas vendas intermediadas por ela

PERCENTUAIS PAGOS	
Em branco	18,75%
3%	48,44%
5%	25,00%
Outros [24]	7,81%

Fonte: Cadastros SMH

Em entrevista com o atual presidente da Associação, esse nos deu a seguinte explicação para o caso dos Termos de Transferência, nos quais o percentual, a ser pago, encontrava-se em branco:

> *Tem uma variação. É através da sociedade. Quem é sócio a gente abate, e quem não é sócio... E varia também, até às vezes eu nem cobro em cima dessa porcentagem. Às vezes a pessoa chega pra mim, fala assim 'ah, não tenho condições...', aí eu falo o seguinte 'você paga uma taxa única, 30 reais, 50 reais', eu faço uma taxa única. Porque às vezes as pessoas chegam pra mim e conversam 'Gilson, eu não tenho condições de pagar o documento, tal, tal, tem como fazer?' Eu falo assim 'paga o papel, a impressão', pronto.*

Alguns entrevistados sugeriram, indiretamente, que a cobrança da *taxa* em questão depende do poder de barganha das partes, como no depoimento abaixo:

> *Eu acho um absurdo você pagar um preço de cartório para botar uma casa no seu nome. Do valor da casa você paga 10%. Eu comprei minha casa por R$ 6 mil e falei para ele* [se refere ao Presidente da Associação] *que foi R$ 4 mil para eu poder pagar R$ 400,00. Ele vai lá no computador, muda o nome do dono, põe o seu nome, você assina, o dono assina e pronto, aí você paga. Ele falou: 'tem que pagar R$ 200,00'. Eu falei que não tinha esse dinheiro: 'de onde que eu vou tirar R$ 200,00?' Ele perguntou: 'quanto você pode me dar?' Eu falei: 'R$ 50,00'. Ele disse: 'não, então R$ 100,00'. Aí eu perguntei se não dava para passar aquele documento lá em casa, porque só ia gastar uma folha. Ele disse que não era pela folha, mas que tinha que constar na Prefeitura que é outra pessoa que mora. Eu falei 'todas as casas têm registro na Prefeitura?' Ele disse: 'todas não, mas a maioria tem; você não quer a sua casa legalizada?'. Eu falei 'quero' e ele 'então?' Eu falei 'eu vou ver se eu posso pagar R$ 200,00'. Eu falei com meu marido e ele disse para pagar os R$ 100,00 que ele não queria confusão. Eu paguei R$ 50,00 no dia que ele passou o papel e*

[24] Correspondem a casos em que a cláusula estava ilegível no documento consultado ou no qual não figura a referida cláusula.

> *deixei os outros R$ 50,00 para pagar no outro mês, porque nem eu nem ninguém tem condição de pagar tudo de uma vez. Ele não assinou o papel e falou 'só assino quando me pagar os outros R$ 50,00'. Ele só assinou depois que eu paguei os outros R$ 50,00. Ele me deu o papel, mas falou que sem a assinatura dele aquele papel não valia nada. Quando eu estava com os outros R$ 50,00 eu fui lá, paguei e ele assinou. Meu marido falou 'esse dinheiro não vai nem para a Associação, não vai nem para ele comprar lâmpada para colocar nos postes, porque isso é serviço da Prefeitura'. Se eles vão receber algum dinheiro não custava nada eles comprarem as lâmpadas e falarem com o pessoal que trabalha na Associação para eles mesmos trocarem, porque eles têm aquelas escadas e não precisam ir na Prefeitura.*

Outros dois aspectos relevantes, que extraímos da cláusula em questão, dizem respeito ao devedor desse pagamento e ao fundamento jurídico da sua exigibilidade. Quanto ao primeiro aspecto, observamos que, muito embora o estatuto da associação impute esse débito ao vendedor,[25] na prática ele é transferido, sistematicamente, ao comprador, até mesmo em função do fato de ser deixada a esse a opção por concretizar a venda por intermédio da associação ou por outro sistema, conforme acima aludido.

Quanto ao segundo aspecto, esse também revela algum nível de sofisticação técnico-jurídica, uma vez que é invocado um fundamento – *Direito dos costumes* –, que não nos parece ter sido incorporado ao senso comum não apenas dos moradores de favelas, mas, da sociedade de maneira geral. Não nos afigura ser essa uma categoria usual, no discurso jurídico das camadas subalternas – e, talvez, até mesmo de outros segmentos sociais –, mas parece-nos ser próprio do repertório desenvolvido, historicamente, pela ciência do Direito, isto é, seria um componente típico do discurso técnico. Um outro aspecto dos cuidados jurídicos, envolvidos na redação da cláusula em análise, refere-se ao fato de que ela qualifica, juridicamente, o pagamento a ser feito, pelo vendedor, à Associação de Moradores: trata-se de uma *doação*. À vista de tais considerações, a cláusula em questão sugere-nos ter sido construída, a partir de algum tipo de apropriação local de documentos elaborados por advogados ou com base em orientação jurídica, recebida diretamente pelas lideranças, que adotaram tal formulário, tal como se referiram os relatos a respeito do primeiro presidente da Associação de Moradores, do Parque Royal.

---

[25] Parecendo-nos que essa escolha recaiu sobre uma parte, que não teria como alegar ausência de recursos para honrá-lo, hipótese em que ele operaria de maneira análoga a um imposto sobre o produto da venda.

Além do conteúdo acima dissecado, que faz parte de todos os atos de transmissão de imóveis, tendo em vista constarem do formulário padrão, adotado pela Associação de Moradores, verificamos, nos documentos consultados, que, por vezes, aparecem nos respectivos termos aquilo que, no Direito estatal, designam-se como *cláusulas especiais* ou *pactos adjetos*, isto é, cláusulas não essenciais, facultativas, que são inseridas, conforme a conveniência das partes, e que modificam alguns dos efeitos produzidos, por um determinado contrato. Na pesquisa realizada nos *cadastros*, anotamos a ocorrência dessas cláusulas, algumas delas datilografadas, outras escritas à mão, na frente ou no verso dos Termos de Transferência. Identificamos as seguintes modalidades de cláusulas dessa natureza:

- cláusulas prevendo que a emissão dos documentos do imóvel, em nome do comprador, dar-se-á, apenas, na data da quitação da última parcela (aplicáveis somente no caso de pagamento parcelado);
- cláusulas estipulando a emissão de notas promissórias (também aplicáveis, somente, no caso de pagamento parcelado);
- cláusulas estipulando prazo para desocupação e entrega do imóvel, pelo vendedor;
- cláusulas instituindo servidão a ser suportada pelo imóvel vendido;
- cláusulas dispondo sobre a titularidade e destinação da laje do imóvel alienado.

As três primeiras dessas cláusulas dizem respeito às obrigações comuns das partes, na compra e venda: pagamento do preço e entrega do bem alienado. Enquanto, de um lado, é muito frequente a necessidade de os adquirentes pagarem, parceladamente, o preço devido, de outro, surge, para os vendedores, a necessidade de obter garantias do recebimento do preço ajustado. A técnica comumente utilizada, na localidade estudada, para fazer face a tais condicionantes consiste em o vendedor somente entregar, ao comprador, o documento do imóvel – isto é, o documento da anterior aquisição do bem pelo, ora, vendedor –, na data em que o comprador integralizar o pagamento das prestações acordadas. Para compreender essa técnica, uma explicação preliminar deve ser feita: no Parque Royal firmou-se o costume de, feita a venda de um imóvel, o vendedor entregar ao comprador o documento – elaborado pela Associação de Moradores –, que ele (vendedor) recebeu, quando de sua própria aquisição, isto é, o documento certificando que ele (vendedor) é o anterior titular do imóvel. Nas práticas jurídicas

do Parque Royal, a posse do documento aquisitivo, do antecessor, faz presumir a aquisição da propriedade, pelo possuidor. Trata-se de um procedimento análogo ao existente no caso das notas promissórias, no qual a posse das mesmas, pelo devedor, faz presumir a quitação do pagamento, nelas estipulado. Esse procedimento também é comparável ao que, no Direito estatal, é denominado *venda com reserva de domínio* – na qual a propriedade se transmite, somente, após a integralização do pagamento do preço (art. 521 do Código Civil brasileiro) – e *venda sobre documentos* –, na qual a transferência do bem vendido é simbolizada pela entrega de seu título representativo (art. 529 do Código Civil brasileiro). Uma vez que a aquisição atual é realizada, perante a Associação de Moradores, o costume local é no sentido de anexar (grampear) o documento dessa aquisição com o da aquisição anterior, o que é feito, nas duas vias desses respectivos documentos: naquela que fica em poder do comprador, e naquela que fica em poder da Associação de Moradores. Assim, a retenção do documento da alienação anterior, por parte do vendedor, significa a retenção da própria titularidade do bem, mesmo que o adquirente já esteja residindo nele, o que é feito como garantia da integralização do pagamento do preço da compra.

Já os dois últimos tipos de cláusulas, acima mencionados, dizem respeito a aspectos definidores dos limites da propriedade, que está sendo transmitida, configurando aquilo que o Direito estatal denomina *ônus reais*. Na pesquisa de campo, encontramos três espécies distintas de servidão.[26] A primeira figura nos seguintes termos, conforme documento cunhado, na Associação de Moradores, em 04/06/1988: *“O referido estabelecimento encontra-se de frente para o campo de futebol do Royal F. C., devendo seu proprietário não prejudicar o citado campo e quem ali praticar esportes”*. Trata-se, pois, de uma servidão negativa, que cria obrigação de abster-se de determinados atos. A segunda espécie, não documentada, mas noticiada nas entrevistas e de conhecimento público, no Parque Royal, consistia em servidão de passagem. Constatamos que uma moradora dispunha de um lote, que era frequentemente utilizado, como passagem para a parte “de baixo” da favela, posto que, assim, os moradores poderiam cortar caminho,

[26] Ressalte-se que a categoria *servidão* não é utilizada, no discurso dos moradores entrevistados, constituindo uma classificação realizada por nós, a respeito das situações que apuramos, na pesquisa de campo. Utilizamos essa categoria no sentido que ela classicamente assume, no Direito Civil, isto é, como um ônus real, que impõe ao titular de um imóvel a obrigação de prestar certo serviço ou proporcionar certa vantagem, em benefício de outro imóvel (cf. MIRANDA, 1971, p. 183-184).

melhorando a acessibilidade ao local de moradia. Durante bom tempo, os vizinhos impediram que a referida moradora fechasse essa passagem à utilização coletiva, até que a mesma veio a perder essa parcela de seu imóvel, que se converteu em logradouro público, após as obras de urbanização. O último caso encontrado refere-se ao das caixas-d'água, que parece ser o mais freqüente, no Parque Royal. Costuma surgir, nos casos de edificações com mais de um pavimento, em que cada um dos pavimentos pertence a proprietário diverso, ficando o titular da unidade, situada no pavimento superior, obrigado a tolerar que aqueles, dos pavimentos inferiores, instalem as suas respectivas caixas-d'água, na laje daquele. Num dos Termos de Transferência, consultado nos *cadastros*, datado de 12/01/2004, encontramos uma cláusula, nos seguintes termos: *"Fica acordado entre as partes, que de acordo com os costumes, fica assegurado espaço acima da 3ª laje para colocação de uma caixa de água"*. Nas entrevistas, foram-nos relatados diversos tipos de conflitos, provocados por essa espécie de servidão. De um lado, há casos em que ela não aparece escrita e documentada, como no exemplo acima, de modo que o novo adquirente do imóvel superior resistia em reconhecer o ônus constituído, anteriormente, à sua aquisição. De outro, há casos em que o proprietário do último pavimento nega-se, terminantemente, a consentir que os proprietários dos pavimentos anteriores instalem as suas respectivas caixas-d'água, no terraço da edificação.

Finalmente, o caso mais frequente de cláusula especial refere-se à titularidade das lajes, isto é, do espaço aéreo, existente sobre determinado imóvel. Identificou-se, há algum tempo, na prática jurídica das favelas, que os imóveis podem ser vendidos, com ou sem direito ao espaço disponível, existente sobre ele. Na documentação consultada, sobre o caso estudado, identificamos as seguintes cláusulas relativas às lajes:

- *"o imóvel adquirido é apenas o 2º pavimento"*, inferindo-se que exclui todos os outros pavimentos;
- *"Foi vendido o 3º pavimento para a Sra. L. M. S. A. e o Sr. J. C. sendo que a parte da laje pertence a Sra. M. A. L. e o Sr. F. juntamente com a quitinete que possui no mesmo local citado"* (22/08/2000);
- *"Apenas parte inferior e parte superior segundo e terceiro andares pertence aos referidos Senhor F. e Sra. M. A. L."* (17/08/1998);

- *“OBS. J. E. L. M., RG 2326146, e A. B. S., RG 11935649-1, estamos ciente que a laje de minha propriedade pertence ao Sr. F. C. L. RG 06234195-3.”* (02/04/2000)
- *“Obs. a parte de cima pertence ao sr. M. R. J. T.”* (25/08/1999)

Com base nos exemplos, acima citados, inferimos que o costume local é no sentido de incluir, no Termo de Transferência, uma cláusula relativa à laje, apenas nos casos em que o adquirente ficaria excluído do direito sobre ela, estabelecendo a presunção de que, na hipótese de silêncio, o adquirente sempre compraria o imóvel, com a propriedade plena, incluindo a titularidade e o direito de uso sobre o espaço aéreo, existente acima dele.

Concluindo a presente subseção, verificamos existir certo paralelismo entre a regulação do Parque Royal, contida na legislação urbanística, aprovada pela prefeitura. e aquela contida nos Termos de Transferência de Benfeitoria, utilizados pela Associação de Moradores. Em ambos, não se verifica uma regulamentação extensa, meticulosa, detalhada, ampla de seu objeto. Ambas estabelecem normas mínimas, sumárias e simplificadas, sobretudo, se comparadas, de um lado, à legislação urbanística, em vigor, relativa, por exemplo, ao bairro da Portuguesa (onde se localiza o Parque Royal), e, de outro, às escrituras de compra e venda, que, em geral, são elaboradas para os imóveis regularmente matriculados, no Registro Imobiliário. Ou seja, o espírito que parece estar patenteado, nos documentos analisados, parece ser o da regulação mínima da vida social das favelas em seus documentos formais. Tal característica já não comparece, nos termos elaborados pela Associação de Moradores, da Quinta do Caju, que já apresentam características mais aproximadas às escrituras elaboradas em Cartórios de Notas, conforme abordaremos em subseção específica (5.2.2.4, *infra*).

5.2.2.3 Os distintos atos realizados, pela Associação de Moradores

A pesquisa de campo revelou-nos um último dado relevante, a respeito da atuação da Associação de Moradores, no campo que poderíamos chamar de *controle da propriedade fundiária*, objeto de debate, na presente subseção. Esse refere-se ao fato de que, perante essa, não são apenas elaborados os Termos de Transferência de Benfeitoria, anteriormente debatidos, mas, também, outras duas

espécies de documentos, que não se confundem com aquele, possuindo estrutura, significado jurídico e função prática, diferenciados entre si. Tais documentos são o *Termo de Legalização de Benfeitoria* e a *Declaração de Residência*.

O Termo de Legalização de Benfeitoria (vide modelo, no ANEXO A da presente tese) consiste num certificado de propriedade de um imóvel, emitido pela Associação de Moradores. Nesse caso, não está ocorrendo transferência da propriedade, mas, sim, está sendo feito o registro inicial do bem, perante a associação, o que normalmente é feito com relação a uma nova edificação, construída pelo titular de um imóvel.[27] Seria um ato comparável à abertura de matrícula de um imóvel, perante o cartório do RGI, o que, segundo a Lei de Registros Públicos,[28] constitui requisito indispensável, para que se viabilize o registro das sucessivas aquisições e transmissões, relativas a esse imóvel, formando-se a sua cadeia dominial. Na pesquisa dos *cadastros*, observamos duas situações em que, na mesma data, foram expedidos, a respeito do mesmo imóvel, um Termo de Legalização e outro de Transferência. Em outras palavras, o proprietário do aludido imóvel teve de, primeiramente, reconhecer a propriedade em seu nome, para que, ato contínuo, pudesse alienar o imóvel a terceiros. Assim, também nesse caso, o procedimento da Associação de Moradores vai no mesmo sentido, daquele que a lei determina, para os registradores.

No código – linguístico e normativo –, estabelecido no Parque Royal, *legalizar* um imóvel significa cadastrá-lo, em nome do titular, junto à associação, fazendo com que ele deixe de estar "clandestino", em relação a esse cadastro. Nesse sentido, afirmou-nos o presidente da associação que menos de 1% dos imóveis, existentes nessa favela, encontram-se sem legalização, razão pela qual, no período recente, praticamente, não ocorreram mais atos dessa natureza. Afirmou-nos, ainda, que a legalização é realizada, tendo como base a propriedade da edificação existente, anteriormente, no mesmo local daquela, ora legalizada.

O Termo de Legalização também é feito com base num formulário padronizado, definido pela Associação de Moradores, do qual constam os seguintes itens:

---

[27] Por exemplo, as quitinetes que um morador constrói para alugar, no pavimento superior ao imóvel, que utiliza para a sua própria moradia ou, ainda, no caso de um imóvel ser dividido em duas unidades, para fins de partilha entre filhos, de modo que cada uma delas fique em nome de um deles, podendo ser transmitida, separadamente da outra.
[28] Lei Federal nº 6.015, de 31/12/1973.

- cabeçalho, com dados sobre a associação (os mesmos, que figuram no Termo de Transferência);
- endereço e dimensões do imóvel – o *termo* usa a categoria *benfeitoria* – legalizado;
- o titular da mesma e seu respectivo cônjuge;
- o *valor venal* do imóvel;
- as assinaturas do titular, cônjuge, duas testemunhas e presidente da associação;
- cláusulas especiais, eventualmente necessárias – por exemplo, relativas à titularidade de lajes sobre a edificação, ora legalizada, ou de unidades existentes no mesmo lote;
- data da legalização.

A estrutura se assemelha bastante ao Termo de Transferência, no entanto, os efeitos e a aplicação prática são diversos, uma vez que a legalização constituiria um ato meramente declaratório da propriedade do imóvel, sem qualquer caráter de transferência. Em que pese isso, a praxe é que o Termo de Legalização seja subscrito pelas testemunhas, reforçando o formalismo da prática jurídica local. A utilização da expressão *valor venal*, a fim de designar o valor do imóvel legalizado, conforme a estimativa de seu titular, revelaria mais um caso em que um símbolo do Direito estatal – no caso, da legislação relativa ao IPTU – é apropriado pelo Direito comunitário, o que também pode se vislumbrar na nomenclatura do documento em questão, que sugere uma valorização moral da condição de *legalidade*. As cláusulas especiais tendem a ser freqüentes, nesse caso, uma vez que a propriedade de novas edificações necessita ser distinta, nitidamente, das anteriores, a fim de evitar litígios e/ou usurpação de bens, com base na documentação produzida pela associação. Para a legalização do imóvel, não é cobrada a *taxa* que incide em favor da associação, nos casos de venda.

Já a Declaração de Residência, também emitida pela associação, nenhuma relação possui com a titularidade do imóvel, podendo ser expedida, em nome de qualquer pessoa, que, efetivamente, resida no Parque Royal, seja ela proprietária ou não de imóvel – *v g.*, os locatários ou, ainda, os dependentes do titular de um imóvel. Ela serve, em muitos casos, para comprovação de endereço junto a bancos, empregadores e órgãos públicos, sendo amplamente aceita por esses órgãos, conforme informado por diretores e ex-diretores da associação.

5.2.2.4 A formalização via Associação de Moradores, no Parque Royal e na Quinta do Caju

Em outras localidades também se verifica a ocorrência de validação da venda, junto à associação, sendo que, numa delas – a Quinta do Caju –, observamos, inclusive, a elaboração de um documento que possui grande semelhança com uma escritura pública, quase um simulacro desse documento, apresentando-se bem mais sofisticado, do que no caso do Parque Royal (vide um exemplar, no ANEXO C da presente tese, em 3 páginas). Atribuímos essa diferença ao explícito e rigoroso investimento, por parte das lideranças comunitárias da Quinta do Caju, de adequação dos atos de transmissão imobiliária aos cânones do Direito estatal. No caso da Quinta do Caju – no qual, segundo os técnicos da SMU, grande parte dos moradores já recebeu licença de *habite-se* e título de propriedade, registrado junto ao RGI, indicando a conclusão parcial da regularização urbanística e fundiária –, o documento utilizado, pela Associação de Moradores, para as operações de compra e venda ostenta diversas características, que não encontramos, no caso do Parque Royal, tais como:

1. não há um modelo único para todos os casos de transmissão, sendo os documentos adaptados a cada caso, pelo advogado que é o diretor jurídico da associação, não havendo uma nomenclatura única para todos os documentos;
2. possuem uma folha de rosto e estrutura geral, muito assemelhadas a de uma escritura pública, lavrada em cartório de notas;
3. utilizam-se cláusulas de estilo, expressões típicas da técnica jurídica, além de várias cláusulas especiais;
4. é redigido de forma que constitui uma declaração feita, pela associação, no sentido de que é ela, e não as partes vendedora e compradora, quem *fala* no termo, de maneira análoga ao que ocorre nas escrituras públicas, onde quem *fala* é o notário, que se reporta àquilo que as partes lhe declararam;
5. distingue-se entre o **ato de compra e venda, propriamente dito**, de responsabilidade das partes, e o **ato de reconhecimento da compra e venda**, correspondente ao termo elaborado pela associação. No termo dispõe-se que ele constitui prova inequívoca

> do encerramento do contrato, isto é, seu valor seria meramente **probatório** e não **constitutivo** do contrato, sugerindo que a venda foi ajustada, verbalmente e anteriormente, pelas partes.

De modo geral, pode-se dizer que, na construção do termo, utilizado na Quinta do Caju, em escala bem maior, do que naquele, utilizado no Parque Royal, levaram-se, em rigorosa consideração, os preceitos da ordem legal estatal, explicitando a intenção de produzir um documento, que possua validade à luz dessa. Segundo depoimento do advogado, que integrou, durante vários anos, a Diretoria Jurídica da Associação de Moradores da Quinta do Caju, esse foi um objetivo explicitamente buscado por essa associação, sendo essa uma das maiores contribuições que ele próprio prestou, a essa instituição.

A exemplo do que ocorre no Parque Royal, os termos elaborados, na Quinta do Caju, em momento algum, apresentam o vendedor como proprietário do solo, com a diferença de que, nesses últimos, costuma figurar declaração das partes de que estão cientes, que o solo é de propriedade pública. Nos dois casos, o objeto da venda é a edificação, existente sobre o solo, observando-se o preceito civil de que ninguém pode transferir mais direitos, do que possui.

Outra distinção relevante é a de que, nos documentos elaborados na Quinta do Caju, leva-se em consideração o processo de regularização fundiária em curso, fazendo menção à necessidade – um *ônus*, do ponto de vista técnico-jurídico – de que o comprador promova, de imediato, seu cadastramento junto à prefeitura, a fim de que essa possa abrir a matrícula do imóvel, em nome do comprador. Inclui, ainda, cláusula de renúncia, pelo vendedor, de qualquer direito sobre o imóvel, obrigando-o a transferir a propriedade ao comprador, de imediato, caso ele venha a ser, equivocadamente, titulado pelo Estado. Assim, visa garantir ao comprador os meios necessários para receber a titulação estatal, produto da regularização fundiária, prevenindo conflitos entre as partes e documentando as informações, de forma a não depender de acertos pessoais e *ad hoc*.

5.2.3 O sistema de formalização essencialmente privado (Sistema 2)

Seguindo a tipologia que propusemos, na subseção 5.2.1, o segundo sistema de formalização da propriedade, a ser debatido, é o que se caracteriza pelo fato de a notícia da transmissão da propriedade reduzir-se ao acordo, realizado entre as

partes. Esse, via de regra, é feito por escrito, possivelmente, em virtude das maiores formalidades que os moradores do Parque Royal parecem adotar, quando se trata da compra e venda de imóveis. Não se observam as mesmas cautelas, por exemplo, no caso da locação de imóveis, as quais percebemos que são, majoritariamente, contratadas sob a forma verbal. Em que pese serem essas as tendências predominantes, encontramos casos em que a venda de imóvel é feita sob a forma verbal, havendo, ainda, casos em que os documentos, gerados por essa, não são propriamente contratos de compra e venda ou outros, análogos a esse, mas, sim, documentos de outra natureza, que, em princípio, não se prestariam a comprovar a transmissão do imóvel, conforme comentaremos adiante, na presente subseção.

No sistema de formalização, aqui tratado, o ato de transmissão não passa pela Associação de Moradores, inexistindo qualquer outra forma de registro público – seja ele estatal ou comunitário – a seu respeito, de modo que terceiros podem ficar impossibilitados de tomar conhecimento, a não ser empiricamente, da ocorrência da alienação, da identidade do adquirente e dos termos da venda. Tal é o sistema em que foi celebrado o supracitado contrato, entre a Assembléia de Deus e um de seus pastores.

Na pesquisa dos *cadastros*, localizamos e consultamos dez contratos dessa natureza,[29] os quais também foram noticiados, nas entrevistas que realizamos com os moradores do Parque Royal. Desses documentos, extraímos, em primeiro lugar, que são variadas as modalidades contratuais, utilizadas pelas partes, sendo elas nomeadas das seguintes formas:

- promessa de compra e venda;
- documento provisório;
- declaração de transferência;
- instrumento particular de venda;
- contrato particular de compra e venda de benfeitorias e cessão de direito de posse;
- termo de venda de benfeitoria;
- compra e venda com reserva de domínio.

Por outro lado, tais instrumentos contratuais possuem datas que se distribuem, entre os anos de 1992 e 2005, o que permite afirmar que esse sistema

[29] Sendo que um deles consiste numa doação e não em venda.

de formalização da propriedade tem sido utilizado, nas duas últimas décadas, emergindo, na década seguinte ao sistema 1, centralizado na Associação de Moradores. Observamos, ainda, que tais documentos apresentam graus distintos de aperfeiçoamento formal: um deles foi manuscrito, apresentando erros ortográficos crassos;[30] em outro, foi utilizado um formulário impresso, provavelmente, adquirido em papelaria, e que não parece muito adequado ao caso das partes;[31] dois deles apresentam fisionomia muito assemelhada ao Termo de Transferência, utilizado pela Associação de Moradores; três deles foram elaborados por corretor de imóveis, atuante na favela, sendo esses os documentos com maior grau de detalhamento, dentre todos os consultados. Dos dez documentos consultados, quatro deles aparentam terem sido elaborados pelas partes, sem nenhum tipo de orientação técnica, enquanto que os seis restantes ostentam aparência oposta, revelada pelo uso de termos técnico-jurídicos, na redação dos respectivos instrumentos.

Quanto ao conteúdo, um dos pontos em comum, apresentado pelos referidos documentos, reside no pagamento parcelado, verificado em todos os casos, com a óbvia exceção do caso de doação. Dos casos de venda, observamos que, na ampla maioria dos casos (7 em 9), os imóveis vendidos são de baixo valor, com o preço oscilando entre 4 e 7 mil reais, não havendo notícias, nas entrevistas, de que ocorra aqui a subdeclaração do preço, identificada, apenas, no caso das vendas feitas por intermédio da Associação de Moradores. Nos dois casos de imóveis, de valor mais elevado que os demais, vendidos por preços entre 14 e 15 mil reais, verificamos que os respectivos contratos foram redigidos por corretor de imóveis, que os assina como testemunha, induzindo à conclusão de que a procura da assistência desse profissional estaria se dando, em função da maior valorização do imóvel. Nesses dois casos verificamos a maior quantidade de cláusulas especiais, relativas a itens, como propriedade da laje e da bomba-d’água, existente no imóvel, direito de desistência do contrato, para ambas as partes, emissão de notas promissórias, representativas das parcelas a serem pagas, e prazo de entrega do imóvel. Quanto à localização dos imóveis, não encontramos nenhuma espécie de regularidade, distribuindo-se por regiões diversas do Parque Royal.

---

[30] Os quais, diga-se *en passant*, também se verificam no Termo de Transferência, elaborado pela Associação de Moradores.

[31] Isso porque foi utilizado um formulário de *Compra e Venda com reserva de domínio*, modalidade de compra, criada para casos em que o pagamento será realizado, de maneira parcelada, ao passo que, no caso em questão, declara-se, em cláusula datilografada, acrescentada, pelas partes, ao formulário, que o pagamento foi feito, integralmente, na data do contrato, tendo o vendedor dado quitação do mesmo.

As entrevistas sobre esse sistema de formalização revelaram que esse é o caso, ao qual os moradores aplicam a expressão *“instrumento particular”*. As vendas por instrumento particular, propriamente ditas, seriam apenas aquelas como as acima indicadas, não se aplicando essa noção ao caso das transmissões realizadas por intermédio da Associação de Moradores, uma vez que essa é considerada localmente – de maneira predominante – como instituição pública, e não privada. Logo, o Termo de Transferência, expedido por essa, constitui documento oficial, tal como explicado na subseção anterior. Trata-se de um contraste entre as concepções jurídicas, vigentes localmente, e aquelas, próprias do Direito estatal, para o qual o documento da associação também seria considerado particular, assim como essa mesma instituição.

Outra revelação importante, trazida pelas entrevistas, diz respeito ao conflito que esse sistema de formalização instaurou, entre os agentes que estavam lançando mão dele – nomeadamente um corretor de imóveis – e a Associação de Moradores, conflito potencializado, provavelmente, pelo fato de o aludido corretor ser um ex-dirigente da própria associação. O caso nos foi noticiado, nos seguintes termos, por um atual membro da diretoria associativa:

> *É, e no caso, ele vendendo pro cara, o cara dá a porcentagem dele, aí vinha na associação passar o documento, mas ele abusou da malandragem também, ele vendia, ele mesmo fazia o documento lá, passava pros outros. Aí, na época, o Genário* [presidente da Associação do Parque Royal no período 2004-2008] *descobriu e me falou: ‘desse jeito não dá’. Aí foi quando ele maneirou. Depois, ‘ah, nunca mais ninguém veio fazer documento nenhum na associação de moradores’. Aí depois um linguarudo, o mesmo que levava daqui pra lá, levava de lá pra cá, falou né, ‘porque o cara tá fazendo documento lá, porque foi o vice-presidente do Oliveira’. Então, ele já sabe as manhas todinhas né? Aí, pô, falei com o Genário ‘que que tu vai fazer?’ ‘Vou lá falar com ele agora’. ‘Mas não briga não, só fala como é que funciona o negócio, fala que a associação de moradores é aqui, lá é a imobiliária dele. Lá ele só compra e vende, os documentos é na associação de moradores’. Se ele tiver com boa-fé, ele indica ‘eu vendo aqui, mas o documento é lá na associação de moradores’, né? Se ele tiver de má-fé não, ‘ah, eu vendo aqui, é tanto, tá aqui o documento da sua casa, não precisa da associação não, tem o carimbo aqui, eu só assinei’.*

Trata-se de um conflito que expõe as pretensões monocráticas da Associação de Moradores, que, à semelhança do Estado, por vezes, busca concentrar poderes relativos à gestão interna das favelas, agindo conforme uma principiologia semelhante àquela, que justifica os monopólios de poder, historicamente legitimados, na organização estatal.

No entanto, o aspecto, trazido pelas entrevistas, que, talvez, seja, analiticamente, mais importante consiste no caso da compra e venda de imóveis, realizada verbalmente, caso que pode considerar-se praticamente uma exclusividade das favelas, não sendo observado, em outros espaços sociais. Uma primeira modalidade, dessa espécie aquisitiva, apresenta-se nos negócios realizados, entre parentes. Nesses, dada a segurança proporcionada pelas relações familiares, a venda de imóveis, em muitos casos, é realizada verbalmente, logo, não é formalizada, junto a Associação de Moradores ou em qualquer outro órgão. Num dos depoimentos nesse sentido, observamos que a economia de despesas e a expectativa de formalização, pelo Estado, atuam como fatores que reforçam essa prática familiar:

> *Eu mesmo quando comprei, até hoje não passei lá não. Foi verbalmente, tudo verbal, está tudo em casa mesmo, não precisa mais... É porque comprei da minha cunhada e tal, aí até surgiu um boato de que ia legalizar o negócio lá, aí falei 'vamos esperar! Por que eu vou pagar na Associação se depois tem que pagar no Cartório? Vou esperar no Cartório'. Então está até hoje assim. O imóvel tá registrado na Associação, mas no nome da minha cunhada, que ela era a dona da casa. Na hora de ir na Associação aí ela tem que ir, porque o papel da Associação tá no nome dela. Ela foi pra Niterói, depois foi pra São Paulo, agora já ta aqui de novo. Mas quando eu precisasse ela vinha de São Paulo. Ela falou, 'ó, no dia que você quiser é só me chamar'. Eu 'tá, tranquilo', fui enrolando, assim vai passando o tempo... Eu, por causa disso, que falaram que iam legalizar, eu fiquei esperando, vou pagar na Associação? Pago no Cartório logo. Vai ter que pagar no Cartório, vou pagar duas vezes? Tem o que, 6 anos que eu comprei. É, foi 2002, não, 2003. César Maia fica naquela conversinha, que vai entregar, já saiu, entregou para o outro... Andaram até medindo lá, fotografando e tudo...*

A segunda modalidade, em que se realizam esses contratos verbais, seria aquela que os moradores sucintamente definem como *"comprar na Light"*, operação que ocorre, na forma explicada, abaixo, por um morador, também integrante atual da diretoria da Associação:

> *'Quer comprar o meu imóvel?' 'Quero'. 'Quanto é?' 'É X'. 'Vamos lá hoje na Light', tal. É simples, você vai na Light, 'tô devendo alguma coisa?' 'Tá devendo R$ 2.000,00'. 'Tá aqui', paga os dois mil. 'E agora?' 'Não, nada consta, não deve mais nada'. 'Então é o seguinte, eu quero passar a conta pra o nome de fulano de tal'. Corre o processo, passou, o camarada já passa a ser o dono. No mês seguinte já vem a conta. Não, dois meses depois de pagar a conta. Aquele mês no caso já foi debitado e vem ainda o nome do cara. A conta, a partir daquela conta acabou, zerou, vai ser outro dono. Então pra ele acabou, mudou, zerou. A partir do momento que você tá certinho na Light, você vai em alguém e passa a documentação pra fulano de tal que quer comprar. Inclusive eu comprei pela Light. Eu*

> *tenho até quer acertar com a Light. Eu falo de mim, eu sei que eu tô errado. Mas eu não tenho condições. Eu tô doido pra acertar isso.*

Assim, a pesquisa de campo demonstrou-nos a relevância e o valor simbólico das contas de luz, para a formalização e transmissão da propriedade imobiliária, que apresentaria a vantagem de constituir um modo bastante simplificado, barato, rápido e desburocratizado de fazê-la. A partir desse dado, compreende-se o cuidado que os moradores têm com a titularidade das contas de luz, o que faz com que o costume local seja o de os locadores de imóveis não colocarem as mesmas em nome de seus inquilinos. Expõem-se, assim, ao risco de que o locatário deixe débitos de luz, em nome do locador, porém, interessa-lhes, antes, prevenir uma eventual usurpação do imóvel, por parte daquele. O risco da usurpação, que pode ocorrer de diversas formas, constitui algo diante do que todos os moradores, da favela estudada, parecem estar constantemente a se prevenir, uma vez que pode ocorrer, até mesmo nos processos de formalização, promovidos pelos órgãos estatais. É o que nos foi relatado, por técnico da empresa AGRAR, que foi contratada, pela prefeitura, para realizar o cadastramento dos imóveis do Parque Royal:

> *Já aconteceu vários casos. Aí você vai lá, você mede a casa, vai, a menina faz a ficha, tudo direitinho. Aí depois aparece alguém dizendo 'não, aquilo não é dele não, aquilo é meu, é alugado', ou então 'eu emprestei pra ele morar'. Ou 'eu fui lá pro nordeste, fui não sei pra onde e deixei ele morando pra tomar conta'. Aí lá vai, chama ele aqui. Aí é onde a gente exige um documento da Associação. Aí num caso desse, chama lá o cara, o fulano, 'pô, você não falou...', 'ah, perguntaram quem era, eu falei que era minha, não é minha não, é dele'. E outras vezes, 'não, esse aqui eu vendi pra ele mas ele só me pagou, não me pagou tudo, aí eu peguei de volta'. Aí começa. Aí já é um caso litigioso. E nós não temos poder pra resolver isso. Quem vai resolver é a Prefeitura. Se for a Prefeitura é a Prefeitura. Se for o ITERJ, é o ITERJ. Se for o Governo Federal, como foi o caso do Vidigal, que era o Ministério da Cidade, quem vai regularizar é a Defensoria Pública.*

Durante a pesquisa, deparamo-nos com um caso em que, por conta de um equívoco da prefeitura, operou-se uma expropriação do imóvel adquirido pela parte prejudicada, atribuindo-o gratuitamente a outra pessoa. Nesse sentido, vai o relato do próprio corretor de imóveis, envolvido no conflito, acima mencionado, que, em virtude de ser morador e ex-dirigente da associação, supõe-se que conheça de perto os aludidos riscos:

> *Normalmente o proprietário deixa a conta de luz no nome dele, não coloca a conta no nome do inquilino. Por causa da área de risco, a pessoa fica com medo de perder o imóvel, perder a posse do imóvel.*

> *Então, a pessoa deixa a conta de luz no nome dela, pra comprovar pra qualquer responsável que está no nome dela há muito tempo. Porque naquela época, quando nem todo mundo fazia documentação, só existia a conta de luz.*

Outro corretor de imóveis, atuante no Parque Royal, adota idêntica orientação, apesar de justificar a manutenção das contas de luz em nome do locador, por razões diversas – por exemplo, a curta duração de muitas locações. Observe-se, pois, que mesmo os corretores de imóveis, que em tese estariam comprometidos, técnica e ideologicamente, para atuarem conforme os ditames do Direito estatal, ao atuarem na favela em estudo, demonstram incorporar e reproduzir noções, que nos parecem próprias, e até exclusivas, da institucionalidade do Direito comunitário local,[32] o que pode ser entendido como uma evidência da força dessa institucionalidade. Por certo que o espírito pragmático, dos referidos profissionais, deve ter-lhes colocado em posição bastante favorável, no sentido de captar as normas vigentes de fato, no local em que atuam, considerá-las e incorporá-las em suas próprias práticas, quando não de "jogar" com elas, na busca dos resultados desejados. Observe-se, na transcrição abaixo, de entrevista realizada com um corretor de imóveis, estabelecido fora do Parque Royal, e que atende clientes dentro e fora dessa favela, como o referido profissional admite, com naturalidade, a existência da pluralidade jurídica, no caso das favelas, bem como orienta seus clientes de modo a reproduzir a legalidade comunitária:

> Como é o esquema da locação, a pessoa tá alugando pra qualquer candidato ou é alguém que tem alguma relação com ela?
>
> *É feito ficha no SERASA, SPC, tudo normal como se fosse no padrão... é feito contrato, por escrito, mas normalmente aqui é contrato de 12 meses. O padrão lá fora é 30 meses, mas aqui os próprios inquilinos querem reduzir isso.*
>
> É mais interessante um prazo menor?
>
> *É, aqui dentro nós temos uma rotatividade de pessoas muito grande. Por quê? As pessoas vêm pra cá, às vezes estão com algum serviço que vai durar só 12 meses, então ela se desloca. Até em termos de quando ela vem de fora pra cá, pra ver se se adapta à comunidade.*

---

[32] Num outro exemplo, na mesma linha, esse mesmo corretor, indagado por nós a respeito da hipótese de um cliente, morador do Parque Royal, desejar formalizar sua aquisição de imóvel, apenas em cartório, não passando pela associação, respondeu-nos, da seguinte maneira: "*A gente indica que não é uma coisa, é..., correta, que o principal é a assinatura da Associação. Porque dentro da comunidade, a lei maior é a Associação, quem comanda a comunidade é a Associação. Então se você não vai à Associação, se ele não assina o teu documento, você é dono lógico, você está no cartório é o dono, mas como a Associação vai saber quem é o novo morador? Por isso que ela gosta, ela sabe quem vem morar, pra saber direitinho. Até pra você trabalhar aqui, primeiro você tem que ir na Associação se apresentar*".

Mas normalmente fica. E mesmo também, porque aqui é difícil, por exemplo, se a pessoa vem, nós estamos dentro de uma comunidade, nós sabemos muito bem que a justiça... então, vamos ver se vai pagar em dia. Porque não interessando, o proprietário normalmente depende daquele dinheirinho, pra ele também levar a vida, então se a pessoa não paga, como lá fora, não tem interesse de ficar com o inquilino, ne? Aí ele também não se prende muito tempo. Mas normalmente não ocorre com frequência, ocorre atrasos, mas não passa de 30 dias, não acumula. Nós temos aqui, normalmente é cobrada a luz junto, por quê? Porque o prédio, o proprietário tem o prédio, e tem os relógios separados pra cada quitinete, tanto aqui quanto no outro é feito da mesma forma, mas quem é que está com o nome lá na Light? É o proprietário.

Não é aberta a conta em nome do...

Não, por causa de 12 meses não vale a pena. Então o que que acontece, se você não cobrar a luz junto, a pessoa deixa de pagar e o proprietário fica com aquela dívida. Tem que vir num pacote só, entendeu?

O lance da venda como é que foi? Para operacionalizar a venda, como é que foi?

A venda é feito normal, 10% de sinal e o restante quando é feito a escritura. A escritura é feita na Associação, ou no cartório, a pessoa é que determina, ou nos dois.

O vendedor no caso?

O comprador...

Ah é o comprador que diz como é que ele prefere?

É, por quê? O que vale aqui, o principal documento, é o da Associação, que é assinado pelo Gilson. Mas se a pessoa quiser ir no cartório também, o proprietário não... Fica a critério dela.

E se ela quiser ir só no cartório?

Aí a gente indica que não é uma coisa, é... correta, que o principal é a assinatura da Associação. Porque dentro da comunidade, a lei maior é a Associação, quem comanda a comunidade é a Associação. Então se você não vai à Associação, se ele não assina o teu documento, você é dono lógico, você está no cartório é o dono, mas como a Associação vai saber quem é o novo morador? Por isso que ela gosta, ela sabe quem vem morar, pra saber direitinho. Até pra você trabalhar aqui, primeiro você tem que ir na Associação se apresentar.

Assim, as contas de luz representam, no caso estudado, muito mais do que mero mecanismo de prova do endereço residencial, como costumam ser consideradas, à luz do Direito estatal, para o qual não representariam, sequer, uma

prova segura e completa, a respeito do exercício da posse do imóvel, ao qual se refere, fato percebido por alguns entrevistados:

> *Você com o título de propriedade te facilita até você vender a sua casa. Que aqui existe, não é burocracia, mas você pra vender a casa, você tem que passar pela Associação, eles vão lá, você vai ter que pagar pra poder... que eles vão ter que te dar uma documentação que você é dono daquilo ali, então eles tem que te cobrar por isso. Não é errado, é certo, é o certo. Vão medir, ver quantos metros tem, tiram uma porcentagem pequena aqui né, que dá pra você pagar... O pessoal diz 'ah, mas a conta de luz comprova que você é o dono'. Não. Qualquer relógio aí o camarada passa a conta pro nome do cara. Não quer dizer que o cara seja o dono da propriedade.*

No caso da comunidade da Quinta do Caju, eleito como caso de controle, conforme já explicitado, em virtude de suas duas grandes lideranças locais buscarem se orientar, incisivamente, conforme os preceitos e interpretações dominantes no Direito estatal, observa-se que as mesmas desenvolvem um esforço de convencimento e de "reorientação" dos moradores, tal como percebemos no seguinte relato, daquela que, por mais de vinte anos, permaneceu à frente da respectiva Associação de Moradores:

> *A maioria dos aluguéis tá sendo escrito. Eles correm agora aqui pra escrever. 'Ah, Iraydes faz um contrato pra mim?' Aí eu faço direitinho, traz a documentação de quem vai alugar, a documentação de quem está alugando, tudo direitinho, número da casa que entra né, 12 meses a partir de tanto. É, pagamento a partir do dia tal. Aí é uma coisa que é um acordo entre eles né. Aí eu agora tô reorientando muito nessa parte que tá dando muito problema: a pessoa aluga a casa e não paga luz, não paga água. Eles têm muito medo de quando bota no nome da pessoa, eles acham que vão tomar a casa. Não! Isso aí é uma precaução porque aquela dívida não é sua, é de quem não pagou. Então eles agora também tão abrindo a conta em nome do inquilino. É como o habite-se. Tem casas que é alugada, aí o habite-se vem no nome de quem tá morando, aí eles acham que é um problema... Aí eu digo, 'não tem, não tem problema não, porque o que vale é o que está na escritura'. O habite-se tá no nome da pessoa porque é ela quem está morando, mas ela não é proprietária. Eles ficam um pouco assustados. Porque às vezes acontece alguns erros...*

Esse fato de alta relevância – o significado das contas de luz, no processo de formalização da propriedade, no caso estudado – não estava claro para nós, quando realizamos a coleta de informações nos *cadastros*. Assim, olhamos – talvez, etnocentricamente – as contas de luz, juntadas em, praticamente, todos os cadastros consultados como uma simples comprovação do endereço dos cadastrados. Essa a distorção na interpretação das informações cadastrais, à qual nos referimos, na subseção 5.2.2.1. Essa, pois, a variável que então escapou à nossa consideração, figurando indiretamente apenas no campo *8B*, do formulário

que desenvolvemos, – cf. Apêndice E – que, se considerado, certamente interferiria em nossas análises e nos dados apresentados na Tabela 13, *supra*, a respeito da frequência dos sistemas de formalização, nos cadastros pesquisados. Esse campo informaria sobre aqueles cadastrados que nem sequer teriam apresentado conta de luz, os quais totalizaram 45, dento de um universo de 389 cadastros consultados.

De fato, chamou-nos atenção, ao longo da realização da pesquisa, a enorme quantidade de casos, que classificamos como se o cadastrado não tivesse apresentado **nenhuma** documentação comprobatória de sua aquisição, apesar de ter declarado o imóvel como próprio, conforme registrado pelos cadastradores. Com efeito, dos 389 cadastros consultados, consideramos que 216 deles, isto é, 55,67%, não continham documentação comprobatória da propriedade, uma vez que, como tal, consideramos apenas os Termos de Transferência e/ou de Legalização, fornecidos pela associação, os contratos realizados por instrumento particular e os (poucos) títulos fornecidos por órgãos estatais, desconsiderando, portanto, as contas de luz. Tal interpretação, se verdadeira, faria com que a frequência de formalizações, através da Associação de Moradores. caísse de 80,23% para 35,57% do total, tendo, assim, menos peso do que as formalizações por meio de acordos verbais, realizados perante a Light. Assim, deduzindo-se 45 dos 216 casos, acima citados, teríamos 172 cadastrados, sobre os quais há probabilidade que tenham, discretamente, buscado comprovar a sua propriedade mediante a conta de luz, anexada ao cadastro. Qualquer dado mais aproximado que esse exigiria uma nova consulta aos cadastros, a fim de reapreciar o conjunto de documentos, contidos em cada um deles.

À época da coleta de informações, buscamos construir algumas hipóteses, para um tão elevado índice de ausência de comprovação da propriedade, tendo chegado às seguintes:

1. perda ou destruição do comprovante do qual o cadastrado dispunha;
2. o cadastrado não quis exibi-lo, por desconfiança do processo de regularização ou por defesa, diante de eventuais irregularidades construtivas em seu imóvel ou, digamos, grosso modo, outros *“problemas com a lei”*;
3. o cadastrado não possui qualquer documento, pois o adquiriu verbalmente, talvez de parentes que nunca se preocuparam em legalizar sua propriedade, junto à associação.

Entre os “problemas” referidos na hipótese 2, mencionaríamos o caso das ligações clandestinas na rede de eletricidade – os célebres *gatos* –, bem como o caso dos inúmeros moradores, que, até hoje, possuem débitos em aberto, perante a Caixa Econômica Federal, por força do já citado programa CREDMAC, tal como explicado por outro membro da diretoria da Associação de Moradores:

> *O receio maior desse pessoal com a legalização é que muitos é o pessoal do empréstimo que eu tava te falando. Porque muitos têm casa aí graças a Caixa Econômica. A Caixa Econômica também abriu as pernas pra muita gente, entendeu? E na cabeça do pessoal, eles acham que se legalizar, pode a coisa vir a tona tudo. A Caixa Econômica de repente pode chegar em cima aí do pessoal né? Parece que na época o índice de inadimplência foi de 80%. Foi uma coisa muito mal feita também né? E as lojas de ferragem fizeram um convênio com a Caixa, o pessoal ia lá e comprava sem ser de comunidade. O pessoal tinha endereço aqui, mas o material nunca veio pra cá. Teve casos assim, não estou dizendo que foram todos, mas aconteceu. E você tinha que declarar o endereço daqui. Outra coisa: aqui, por exemplo, não vou nem dizer inadimplência, se 10% pagar luz aqui é zebra. Tudo gato. Tem gente aí que tem ar condicionado... Fora da favela eu pago de conta R$ 300 e poucos. Aqui sabe quanto eu pago? R$ 4,00, R$ 3,00, o mais alto que veio a conta foi R$ 5,00. Em compensação lá fora eu pago por lá e por aqui.*

Em suma, construímos várias hipóteses – plausíveis e que, efetivamente, aplicam-se a certo número de casos –, porém nenhuma delas cogitou de considerar, como a buscada comprovação da propriedade, aquele documento, que figurava, quase indefectivelmente, em todos os cadastros.

5.2.4 A formalização através do Estado (Sistema 3)

O terceiro sistema de formalização da propriedade, a ser debatido, é aquele que se apóia na autoridade do Estado, levando as partes de um contrato de compra e venda de imóvel a buscar recobrir esse ato com a chancela de algum órgão estatal ou, no caso extremo, a realizar a aquisição diretamente em face do Estado, adquirindo direitos sobre o imóvel das mãos e por ato do próprio ente político. Trata-se de um sistema de formalização, no qual se reforça a autoridade do Estado e não das instituições comunitárias, ou das próprias partes, distinguindo-se, assim, dos dois sistemas, anteriormente analisados. Como afirmamos, trata-se de um sistema, no qual o interessado busca a tutela do Estado sobre a propriedade que adquire, colocando a seu serviço os símbolos e o poder coercitivo desse emanados.

Conforme sustentamos, na seção 5.1 *supra*, esse sistema de formalização teria suas raízes últimas nos primeiros anos do processo de formação da favela, em estudo, quando grupos de moradores, bem como instituições religiosas, buscaram contato com autoridades do Estado, a fim de legitimarem juridicamente suas respectivas posses e se prevenirem, diante de um eventual desalijo forçado. Como vimos, esse processo se deu ora de maneira estritamente formal – nos termos de um processo administrativo –, ora mediante acordos, compromissos e autorizações, obtidas mediante entendimentos meramente verbais. Vimos também que, desde esse primeiro momento, uma pluralidade de agências do Estado são procuradas com o fim de legitimação da propriedade – nos exemplos acima, foram demandados tanto órgãos do Ministério da Fazenda (a extinta SPU, atual GRPU), como órgãos do Ministério da Aeronáutica (INFRAERO e outros).

No período mais recente, podemos afirmar a permanência dessas duas tendências iniciais, isto é, observam-se distintos procedimentos de formalização, alguns mais apurados, outros mais simples, bem como distintos órgãos estatais – tais como os cartórios de notas, cartórios de títulos e documentos e a Secretaria Municipal de Habitação – agem, simultaneamente, no sentido de formalizar propriedades existentes, no Parque Royal. O resultado é que são diferenciados os *títulos* obtidos pelos moradores, por esse sistema, sendo diferenciada a sua valoração, quer do ângulo do Direito estatal, quer do ângulo do Direito comunitário.

A notícia mais longínqua que obtivemos, a respeito da aplicação desse sistema, retroage ao ano de 1983, ano em que um de nossos entrevistados, um comerciante, que hoje possui estabelecimento comercial, residência e quitinetes para alugar, na Estrada Governador Chagas Freitas, chegou ao Parque Royal, vindo de fora da Ilha do Governador e, mesmo sem nada conhecer do local, não tendo percebido nem mesmo que se tratava de uma favela, que à época tinha baixa densidade, adquiriu, por compra, um barraco no local. De tal compra o mesmo nos relatou: *"Eu tenho um papelzinho, um recibozinho que o cara fez aqui comigo. Fomos lá no Cartório do Cacuia, ele assinou lá, autenticamos lá"*.

Contudo, outro entrevistado nos forneceu relato, segundo o qual a emergência desse sistema teria se dado, em período mais recente, basicamente, após a conclusão das obras de urbanização do Programa Favela-Bairro, já na segunda metade da década de 1990:

> E você, então, fez a venda pela Associação; na época você nem pensou em fazer em cartório?
>
> *Na época, 18 anos atrás* [1991]*, tava muito atrasado ali ainda, tinha muito barraco, não tinha rua asfaltada nada não, então nem se falava em cartório, resolvia tudo mesmo na Associação.*
>
> Isso é uma coisa mais recente então?
>
> *Isso veio depois que calçaram né?*

Os *cadastros* demonstram a ocorrência de casos de documentos autenticados, a partir do ano de 1991, distribuindo-se ao longo da década de 1990 e atual.

Na pesquisa de campo, distinguimos esse sistema de formalização, a partir do momento em que percebemos que muitos moradores, indagados por nós, a respeito do processo de aquisição do imóvel em que residem, destacavam ou frisavam que fizeram *"um contrato no Fórum"*. Após algumas explicações dos entrevistados, percebemos que a menção ao Fórum se devia a que o Cartório de Notas, Documentos e Registro Civil da Ilha do Governador, durante bom tempo, localizou-se no mesmo endereço do Fórum Regional da Ilha do Governador, isto é, das repartições do Poder Judiciário estadual. Verificamos, ainda, relatos em que o morador afirmou-nos, que o contrato de compra de seu imóvel encontrava-se *"registrado em cartório"*, tal como nos exemplos abaixo:

> (1) Vocês conhecem alguém que tenha imóvel registrado em Cartório de Registro de Imóveis? Além da Associação, lá no Cartório?
>
> *Tem. Eu tenho um registrado aqui no Cartório do Fórum.*
>
> Mas ali é registro do imóvel que você tem?
>
> *É, da casa mesmo.*
>
> (2) Como é que ocorreu essa transferência?
>
> *É um documento que é feito na Associação, em papel timbrado. Tem gente que faz o documento na Associação e ainda faz outro particular e leva no Cartório lá fora para registrar. Só entre o vendedor e o comprador.*
>
> (3) Eu só fiquei curioso de saber como ela conseguiu fazer esse registro?
>
> *Ela me disse que pôs a casa dela no cartório. Ela pagou acho que R$ 400,00. Levou um papel aqui da Associação, uma conta de luz, o moço que era dono da casa foi também, foram duas pessoas como testemunhas, e ela tem um papel do cartório. Eu sei que ela foi no*

cartório, fazer esse papel lá no cartório e registrar a casa. É como o pessoal faz quando vai abrir uma firma, vai registrar a firma, aí ela foi registrar a casa no cartório.

O caso dela deve ser um caso raro, não?

Eu acho que só tem o dela.

(4) Eu vi também que tem gente que, além de ir na Associação, vai também no Cartório, pra fazer a compra. [33]

No cartório pode. O que não pode é na Prefeitura. A Prefeitura em si não faz essa transferência.

Mas o pessoal começou a ir no cartório por causa de quê? Teve alguma coisa que levou a...

Não, porque é assim o pessoal é meio ingrato. Eles acham que estão dando dinheiro pra associação, que não tem benefício nenhum na comunidade. Então eles acham que 'ah, então eu vou logo lá no cartório'.

Mesmo no cartório, ainda tem que passar por aqui. De qualquer forma, tem que passar por aqui.

Mas eles acham que o documento melhor é o do cartório. Eles acham que tem mais segurança. Assim eles pensam.

Por não ser um órgão da comunidade, ser uma coisa oficial?

Isso. Apesar de que qualquer associação é um órgão oficial da prefeitura.

Mas tem gente que é cabeça dura. Não entende essas coisas.

As colocações dos moradores entrevistados a princípio nos intrigaram, uma vez que as respostas de alguns entrevistados induziram-nos a pensar que o "registro", ao qual eles se referiam, seria aquele realizado pelo cartório do RGI, algo que nos parecia muito improvável, em face das informações iniciais sobre o caso em tela. Provavelmente, incidimos aqui em mais um descuido etnocêntrico, na medida em que o mais provável é que o entrevistado não tivesse em mente o "registro", que o advogado-pesquisador – em se tratando de imóveis – estava acostumado a associar, automaticamente, ao RGI. Com o desenrolar da pesquisa, em face das evidências trazidas, por depoimentos como aqueles, acima reproduzidos, confrontadas com os documentos a que tivemos acesso, concluímos que estávamos

---

[33] Há dois entrevistados nessa transcrição. O depoimento de um deles aparece em itálico e sublinhado.

diante de, basicamente, três operações distintas, tal como poderiam ser definidas nos códigos, com quais estamos mais acostumados:

a. contratos realizados pelos sistemas 1 ou 2 – isto é, perante a associação ou por instrumento particular, propriamente dito – que eram levados ao cartório de notas, para reconhecimento de firma;
b. contratos realizados por meio de escritura pública, redigida por tabelião – parece ser esse o caso do depoimento (3), acima transcrito, a julgar pelo valor elevado, mencionado pela entrevistada;
c. contratos realizados, por meio de instrumento particular, e registrados, no cartório de títulos e documentos.

Das três, a alternativa "a" é aquela que se revelou mais frequente, comparecendo em diversos documentos, anexados aos *cadastros*. Consultando-os, observamos que, quando se trata do Termo de Transferência, realizado junto à associação, a firma reconhecida, em geral, é a do presidente da mesma, ratificando a centralidade de sua intervenção, conforme comentado na subseção 5.1.2. Já no caso dos contratos realizados por instrumento particular, em geral, ocorre o reconhecimento das firmas do comprador e do vendedor, não se realizando a das testemunhas e cônjuges. Na grande maioria dos casos, o reconhecimento se deu por *semelhança* e não por *autenticidade*, indicando o fato de que apenas uma das partes – provavelmente o comprador – tenha comparecido ao cartório.

A questão que imediatamente se coloca – conforme imaginamos –, à vista da apresentação inicial desse sistema de formalização, seria o que ele significa, para os moradores do Parque Royal, e que espécie de distinção é feita a seu respeito, o que ajudaria a definir o estatuto desse sistema, bem como indicaria as razões, que teriam levado os moradores a constituí-lo e as suas vantagens sobre os demais. Isso porque, tal como nos parece, a contemplação desse sistema nos coloca diante do que constituiria mais uma forma de resignificação de atos, relativamente corriqueiros e banais, da vida civil contemporânea, atribuindo-se a alguns desses atos um valor diverso – quiçá maior –, daquele que lhes é atribuído pelo Direito estatal. Nesse sentido, traremos alguns extratos de depoimentos, nos quais os entrevistados trouxeram elementos, para a reflexão sobre essa questão.

No primeiro deles, o entrevistado, indagado se, por acaso, já tinha feito alguma aquisição de imóvel *"em cartório"*, demonstra interesse a respeito desse mecanismo:

> *É, eu já ouvi dizer, mas não sei quem é que tá fazendo documento em cartório. Eu não sei como é esse processo né. Depois eu tenho até que me inteirar com o Presidente aí, pra ver como é esse negócio aí, se vale a pena. Acredito que vale a pena né? Quer dizer, cartório é um negócio legal né. Não sei. Não sei como é esse esquema não, tenho que procurar me inteirar pra saber.*

Em outro caso, um dos corretores de imóveis, atuante nessa favela, vê, no documento de aquisição elaborado ou registrado em cartório, uma superioridade jurídica, em relação às outras alternativas de formalização da propriedade:

> *O cartório antigamente fazia vendas, agora não faz mais. Cartório não faz mais o instrumento particular. Só vai agora quem tem escritura. Por exemplo, quando eu faço esse instrumento particular aqui, nós vamos no 6º Ofício, registra esse documento no 6º Ofício. Ele sai de uma escritura particular... Então, você faz esse documento, registra esse documento no cartório do 6º Ofício e ele sai como uma escritura, um documento particular e passa a ser pública. Ele tem uma validade maior, maior no efeito de Justiça, porque o cartório também é registrado igual a Associação é. Se eu faço no cartório, o cartório basicamente analisa toda documentação, e dá aquele instrumento registrado.*

Num outro relato, observamos que o morador associa a ida ao cartório à obtenção de uma garantia mais incisiva da posse do imóvel adquirido:

> *A gente foi no Fórum pra poder autenticar o papel. Fizemos as duas coisas, é, primeiro na Associação, compramos, aí fomos no Fórum e autenticamos o documento.*
>
> Por que foi nos dois lugares?
>
> *Eu acho assim, pra se garantir mais né, ter uma autenticação no papel do Fórum, acho que foi isso. Também porque a maioria das pessoas fazem, compram, vai lá, faz a negociação na Associação de Moradores e vai no Fórum e autentifica. Pelo menos na época que eu comprei, tem 5 ou 6 anos, o pessoal fazia. Tem uma conhecida minha, que comprou uma casa agora, que vai no Fórum também, fazer...*

Encontramos, ainda, perspectivas que procuram comparar a formalização, via associação e via cartório, em termos da segurança e dos custos que cada uma delas proporciona ao morador, que delas se utilize:

> *A gente comprou pela Associação, com documento todo feito pela Associação. Algumas pessoas fazem pelo cartório, mas cartório é só uma declaração que você tá comprando. A Associação a gente fala que é um pouco mais garantida, por quê? Porque a Associação tá sabendo quem tá vendendo, se é aquela casa ali, se é essa pessoa mesmo, que lá fora não tem como saber. No cartório você vai lá reconhecer um papel, uma assinatura que ele está dizendo que tá vendendo aquilo ali. Mas se amanhã alguém vier reclamar né? A Associação aí já fica mais fácil, já é mais garantia. Claro, garantia, garantia não é, mas é mais garantia, porque já conhece, 'ah, aquela casa realmente é de fulano', se alguém... Apesar que aqui, acredito*

> *que é menos, isso dá menos problema, no caso. O pessoal vai então no cartório pra não pagar a Associação, acredito eu. Porque a Associação cobra uma taxa de, esqueci de quantos por cento, acho que é 5 ou 10% do valor do imóvel, é um percentual bom, porque você vende uma casa... Apesar de que, geralmente, quando você paga um preço, na Associação você diz outro mais baixo, que é pra poder pagar esse percentual. Hoje você vê casa, nego vendendo casa de R$ 15.000 ou 20.000, tira 5% já é um dinheirinho bom. Quer dizer, pro pobre é muita diferença tirar ali. E no cartório você não paga nem R$ 20,00 para reconhecer firma, sua assinatura né? Acho que a maioria é por isso, faz porque 'ah, pagar a Associação é mais caro'. Ou então, 'ah, eu vou dar dinheiro pra Associação?', essas coisas assim né. 'É o dinheiro do presidente', aí a pessoa não quer dar né.*

A pesquisa revelou razões diferenciadas, que podem estar conduzindo os moradores a buscarem a alternativa de formalização, ora discutida. A primeira delas indicaria que o surgimento do contrato, feito em cartório, deu-se em função de o sistema apoiado, na Associação de Moradores, ter se tornado menos confiável, em virtude das injunções tanto do tráfico de drogas, quanto da prefeitura, sobre essa instituição, que passaram a ocorrer, a partir da década de 1990, quando o Parque Royal já havia se expandido e consolidado. Segundo um dos ex-dirigentes da associação, que entrevistamos, essas injunções se tornaram mais fáceis, a partir do momento em que foi abandonada a experiência do Conselho Administrativo, na qual não havia a figura do presidente, sendo a associação dirigida por um colegiado de vários membros, todos com idênticos poderes. Uma vez que a associação cedeu à pressão para que voltasse a ter um presidente, controlando-se apenas uma pessoa, poder-se-ia dominar a instituição, como um todo. Indagado sobre o controle da associação, a respeito das transferências de imóveis, no Parque Royal, ao tempo de sua participação, ele nos afirmou o seguinte:

> *Tinha, tinha tudo organizado. Porque a dificuldade veio depois né. Eles estão mudando né? Mas antes a gente controlou aquilo tudo direitinho. Teve um tempo que era tudo organizado, tinha histórico, documentação, tudo legal. Depois aí a coisa se perdeu. Não precisava você sair daqui pra fazer a tua documentação. A documentação daqui era confiável. O pessoal que sempre declara um valor de, um valor de venda mais baixo né, pra pagar menos a taxa né? Pô, por causa dessa taxa aí, que às vezes cobra uma taxa pequena né. E às vezes aumenta. É nisso aí que às vezes você vai ver um documento, que tá 3%, 2%, porque na medida que a pessoa age honestamente, eles também agem honestamente.*

Em virtude dos problemas, que conturbaram a trajetória da Associação de Moradores, sobretudo ao longo da década de 1990, surgiram receios de utilização

desse canal, por parte dos moradores. O uso desse sistema de formalização mostra-se vinculado à credibilidade de seus diretores:

> *Tem gente que tem medo do documento da Associação, de ser uma coisa (inaudível) e aí fazem esse outro. Mas é a minoria que faz isso. Eu conheço pessoas que fizeram isso. Elas já tinham a firma registrada e aí vão lá e é só autenticar o documento.*

Em diversos depoimentos, observamos que o *"registro em Cartório"* do contrato de aquisição do imóvel aparece, para um morador, como uma alternativa de menores custos, em relação àquela feita perante a Associação de Moradores. No entanto, outro dos corretores, atuantes no parque Royal, relativiza esse ponto de vista, de acordo com o tipo de ato realizado em cartório:

> As vendas que você fez aqui foram todas via Associação?
>
> *Via associação, ninguém aqui quis ir a cartório. Existe uma taxa da Associação, eu ia até comentar isso, existe uma taxa que é uma coisa irrisória, ne? É, 3 reais!*
>
> Não digo essa do associado, eu digo a da venda...
>
> *A da venda? Mas isso aí no cartório também é cobrado! É bem mais barato que o cartório, não tenho dúvida disso!*
>
> Mas no cartório não é só uma autenticação que você vai fazer?
>
> *Não, pra você fazer uma venda no cartório você tem que fazer a escritura! Estão pedindo 740 reais.*
>
> Ah sim é verdade, mas se você fizer um instrumento particular e só reconhecer a firma no cartório...
>
> *Aí não vale, não é uma venda, não tem valor nenhum. Se você não registrar no cartório de títulos e documentos ele não tem valor. O instrumento particular só tem valor registrado no cartório de títulos e documentos. No cartório fica uma coisa mais cara. É muita burocracia também. La fora* [da favela] *a gente faz, por quê? Porque lá fora não existe Associação... E lá fora você tem o ITBI pra pagar, e aqui não existe o ITBI, não é cobrado o ITBI. Isso aqui é uma posse, então não tem ITBI. Então comparado com o cartório, sai mais em conta o custo da Associação, por quê? Porque no cartório também é 740, mas ele cobra 740 se for um imóvel de 100 mil ou imóvel de 10, não é uma porcentagem. Aqui, é um percentual né?*

Outra explicação, fornecida pelas entrevistas, para o recurso ao sistema estatal de formalização baseia-se no fluxo, para a favela, de moradores vindos de áreas externas a ela, isto é, vindos de locais classificados como *bairros*. Com isso, começariam a ser transpostas para a favela as referências jurídicas, predominantes

em outros espaços urbanos, contribuindo para a transformação dos sistemas internos de formalização, até então em operação:

> E por que ela [referência a uma amiga íntima da entrevistada] quis registrar o contrato da casa dela em cartório?
>
> *É a cabeça dela. Ela não morava em comunidade, ela morava em condomínio. Quando ela casou, ela arrumou briga com a mãe, a mãe não queria que ela casasse com esse rapaz, aí ela veio morar aqui. O pensamento dela é que ela pensou que ia ser igual condomínio. Tudo bem que ela até está certa de querer fazer as coisas certas. Ela não está errada. Só que o documento dela não tem valor nenhum.*

A formalização, via cartório, é compreendida, da seguinte maneira, por um dos técnicos do POUSO, que já atuaram no Parque Royal:

> *Mas isso não é nenhuma escritura pública, nada disso. Você faz um recibo, um documento, dizendo 'eu, fulano, estou vendendo um imóvel para cicrano, pelo valor de tanto', assinam as testemunhas, bota a data, vai lá no Cartório e reconhece a firma. Só isso. Aí as pessoas, como são ignorantes, não conhecem, elas acham que aquilo é uma coisa oficial! Aqui dentro não tem mesmo* [imóvel registrado em cartório]*. Ainda mais que aqui está dentro de uma AEIS, nenhum Cartório é maluco de começar a dar escritura pública. Em cima de quê? Baseado em que fato o Cartório vai dar uma escritura pública a essa pessoa? Ela tem algum processo de usucapião, de que recebeu a posse do terreno por usucapião ou alguma coisa do gênero? Porque a única forma de você receber um terreno no Cartório para você é apresentar que você ganhou num processo o uso daquele lote ali, você ganhou a posse do lote através do usucapião ou escritura pública que o Governo Federal te deu. Por exemplo, no Andaraí eu até acredito que tenham pessoas nessa situação. Aqui, o que eu já vi foi documento de compra e venda assinado em Cartório, mas nunca de escritura.*

Diante dos depoimentos acima, e do que observamos, no caso da Quinta do Caju, o assim chamado *"registro em cartório"* se trata, em muitos casos, de simples reconhecimento de firma das assinaturas das partes, lançadas no instrumento de transmissão da propriedade. Esse procedimento, à luz do Direito estatal, possui o efeito de atribuir maior segurança – em alguns casos, total segurança –, quanto à identidade daqueles que realizaram o contrato, não acarretando qualquer repercussão sobre o seu conteúdo, e não significando que estejam presentes os requisitos formais e materiais, necessários para sua validade, bem como não ensejando o reconhecimento do contrato, pelo Estado.

No entanto, no caso estudado, parecem ir mais longe a utilidade e/ou o significado dessa espécie de procedimento. Parece-nos que a intencionalidade subjacente aos ares de oficialidade, com os quais são revestidos os contratos realizados, nas três formas acima indicadas, é, marcadamente, a de conferir, a

esses atos, uma autoridade e força, que não seriam encontradas nos dois sistemas, discutidos anteriormente, buscando aprimorá-los e/ou acrescentar-lhes novos elementos legitimadores. Assim, tais atos ficariam prevenidos de maiores questionamentos, com relação à sua validade ou, ao menos. seriam reduzidas as possibilidades disso, vindos de dentro e, até mesmo, de fora da favela, até porque, como vimos nos depoimentos, esse sistema se desenvolve num contexto em que se intensificam os fluxos de diversas ordens, favela-bairros e bairros-favela, no caso em estudo. Nesse contexto, podem começar a se modificar os patamares tradicionais de segurança e certeza jurídica, quanto às vendas de imóveis, no sentido de uma relativa absorção de praxes e procedimentos, até então exclusivos de outras regiões urbanas ou outras faixas do mercado imobiliário, o que induziria à emergência desse novo sistema de formalização.

O que até aqui expusemos pode ser considerado como a primeira expressão do sistema de formalização, por intermédio do Estado, na qual os interessados buscam recobrir seu título aquisitivo com algum símbolo de oficialidade, o que já não deixa de incluir-se na dinâmica, que debateremos na subseção seguinte, referente aos sistemas de formalização, que resultam da combinação das modalidades, inicialmente examinadas. No entanto, há de ser feita referência ao que nos parece configurar a segunda, e última, expressão do sistema em tela, na qual os moradores obtêm seu título de propriedade, das próprias mãos do Estado. Trata-se de uma expressão de origem mais recente, que somente se constitui, a partir do momento em que os entes estatais decidem envidar esforços, no sentido da chamada *regularização fundiária* da favela em estudo. A partir do início desses esforços, começam a surgir algumas manifestações dessa nova face assumida pela formalização, por intermédio do Estado, que não parece estar conduzindo ao desaparecimento da anterior, até mesmo, em virtude de sua incipiência, até hoje, tal como já comentado. Essas manifestações são três: os *Protocolos de Intenções,* os *Termos de Compromisso* (também chamados de *Termos de Entrega*) e os *Termos de Concessão de Direito Real de Uso.*

Os Protocolos de Intenções (vide exemplar, no ANEXO E da presente tese) surgiram no ano de 1995, logo no início das obras de urbanização do Favela-Bairro, no Parque Royal, e eram assinados pelo titular de cada unidade habitacional – denominado no Protocolo de *convenente* – e o representante da prefeitura – no caso, o então Secretário de Habitação, Sérgio Magalhães –, assumindo, pois, uma

natureza contratual, perante o Direito estatal. Nele, identificava-se cada um dos membros da família, moradores de certo imóvel, que também era identificado. Desses protocolos, constam quatros cláusulas, que contêm, basicamente, duas disposições:

a. o reconhecimento, pelo morador, da execução do Projeto Favela-Bairro e dos esforços da prefeitura, no sentido de integrar a área à cidade, prover serviços básicos, bem como *"respeitar a posse do CONVENENTE em relação à unidade habitacional onde reside, na área denominada Parque Royal, processando ações rumo a sua Regularização Fundiária"*;
b. os compromissos, assumidos pelo morador e sua família, de zelar pela preservação do Projeto Urbanístico para o local, somente executar obras de ampliação de sua unidade, após a conclusão do projeto de urbanização (ressalvadas aquelas de caráter emergencial), bem como de *"zelar, juntamente com seus vizinhos e com a Associação de Moradores, pelo não crescimento do número de casas na comunidade, comunicando ao Município casos de* ***invasão*** *ou* ***ampliação*** *de casas sem a prévia autorização"*. (grifos do original)

Quanto ao contido no item "a", acima, em que pese os termos evasivos, em que foi redigido pela prefeitura, foi tomado pelos moradores como uma garantia da posse de suas moradias, contra eventuais remoções forçadas, tal como se vê no depoimento abaixo:

> *Teve uma vez que tava fazendo cadastro aí, negócio da Prefeitura, mas depois não falaram mais nada... Teve o cadastramento, se não me engano foi 2005, que foi a primeira etapa... Eu não sei se é assim com todas as famílias, eu penso assim, pela minha, minha mãe falou assim: 'eu moro aqui, mas a casa não é minha, até o dia...', minha mãe fala assim, 'ah, um dia, se quem for dono do terreno', antigamente né, não sei, 'eu não tenho nenhum documento, não tenho nada, no dia que acontecer um negócio aqui na favela, se mandar a gente embora, mandar todo mundo embora, vai ter que ir embora!', minha mãe sempre fala isso, não é como se fosse um bem da família. Minha mãe pensa assim, não pode deixar pros filhos porque não é dela... Ela está falando que teve um documento, esse até ela tem, minha mãe tem documento com cadastro, tem o nome da família e tem como se fosse a posse mesmo. Foi na época que estavam fazendo as casas mesmo, foi feito pela Prefeitura mesmo, era um grandão assim, tem várias cláusulas, tem o nome da família, tem a família toda, tem a assinatura da minha mãe... Foi no tempo do Sérgio Magalhães, tipo uma coisa provisória, ne? É como se dissesse 'daqui não tira', né?*

Por outro lado, o Protocolo de Intenções parece ter, de algum modo, aguçado as expectativas dos moradores – que nos parecem reais, embora amplamente encobertas pelo ceticismo, próprio daqueles, que em muito dependem da proteção do Estado –, no sentido de disporem de uma formalização da propriedade, que lhes abra novas possibilidades de melhoria das condições econômicas e sociais. Tal expectativa foi rapidamente frustrada, conforme o relato abaixo, que nos foi dado pela filha de um dos primeiros moradores do Parque Royal, que hoje atua como agente comunitária nessa favela:

> *Teve uma época que algumas pessoas mais antigas até ganharam um modelo de escritura da Prefeitura, era apenas uma mostra de como seria a escritura. Chegaram a entregar esse modelo à minha mãe lá no palco,*[34] *ela subiu e tal. Eu levei esse documento na Caixa Econômica, pois a gente tinha vontade de ter o documento, ter uma casa própria, e perguntei na Caixa qual era a validade daquele documento, e eles disseram que era nenhuma. Mesmo sendo original, aquele documento não teria validade.*
>
> Seria para obter um empréstimo na Caixa?
>
> *Para financiar, ter uma casa própria, alguma coisa.*
>
> Seria para você fazer uma outra compra, de um outro imóvel?
>
> *Era mais para ver a validade do documento, o que a gente teria, o que iria melhorar com ele.*
>
> Esse modelo então foi trazido pela Prefeitura, para mostrar como ficaria, aí vocês guardaram o documento e foram na Caixa perguntar?
>
> *Sim, é isso. Por aquele documento não haveria muita mudança para a gente. Já faz muitos anos que deram esse documento e até hoje não saiu mais nada. Foi quando começou o Favela-Bairro. Seria esse o documento que eles usariam quando fizessem a legalização.*

Os Termos de Compromisso ou Termos de Entrega (vide exemplar, no ANEXO F da presente tese) surgiram no ano de 1997, momento em que se concluía o conjunto de obras realizadas, no Parque Royal, entre elas duas edificações multifamiliares, executadas pela prefeitura, que somam em torno de 30 unidades, para as quais foram transferidas as famílias que, anteriormente, encontravam-se nas palafitas ou em imóveis que necessitaram ser desapropriados, para execução do projeto de urbanização.[35] Uma vez que se trata de imóveis públicos, de titularidade da prefeitura, os mesmos foram entregues aos moradores, para os quais estavam

---

[34] A entrevistada refere-se a uma solenidade, realizada na favela, com a presença de vários ministros de Estado, do prefeito e outras autoridades.

[35] Houve famílias que optaram por receber indenização, a fim de retornar a seus estados de origem.

destinados, mediante os termos, acima indicados. Trata-se de uma titulação provisória – ou *a título precário*, nos termos do Direito estatal –, que meramente legitima a posse do morador e de sua família, perante a Prefeitura e perante terceiros, autorizando o uso residencial do imóvel. Nos referidos termos, os usuários das unidades são denominados como *concessionários*, indicando que a pretensão da prefeitura seria a de outorgar-lhes a CDRU, como titulação definitiva, à qual essa se comprometeu, formalmente, na cláusula "d", dos termos em questão. No entanto, essa titulação definitiva jamais ocorreu, até porque o ermo em questão não lhe fixa prazo, dispondo que *"será outorgada em época própria, se as condições aqui estabelecidas forem cumpridas pelo Concessionário"*. O termo estipula que os moradores se obrigam a (i) conservar as condições de uso e habitabilidade do imóvel recebido; (ii) não transferi-lo (a qualquer título), no todo ou em parte, a terceiros, sob pena de retomada pela prefeitura; (iii) somente realizar acréscimos, conforme as instruções da SMH. De acordo com o relatado por uma entrevistada, técnica da SMH, em alguns Termos de Entrega, a prefeitura estipulou um prazo de cinco anos, para emissão do título definitivo, que consistirá na CDRU. Essa chegou a ser assinada por alguns moradores, na prefeitura, porém, ainda não recebeu a assinatura do secretário de Habitação, a fim de que possa ser encaminhada ao registro imobiliário e, após, entregue aos moradores, concluindo-se o processo.

Por fim, a terceira e última manifestação de formalização da propriedade, realizada diretamente pelo Estado, no caso do Parque Royal, consiste nos Termos de Concessão de Direito Real de Uso. Eles foram outorgados, a alguns moradores, nos anos de 2007 e 2009, a título provisório – as primeiras, por prazo indeterminado, as últimas, pelo período de um ano –, enquanto não for possível fazer-lhes a alienação do domínio útil, o que somente se viabilizará, com o registro do PAL do Parque Royal, no cartório de registro imobiliário. Essas concessões foram feitas a um preço simbólico – R$ 45,00 – e, quanto ao seu conteúdo, admitem a realização de benfeitorias, desde que respeitadas as limitações da legislação local e os direitos de vizinhança, bem como condicionam a transferência a terceiros, por venda, ao prévio assentimento da prefeitura. No caso de falecimento do concessionário, fica assegurada à sua família a sucessão dele, nos direitos e obrigações da CDRU. Entre as obrigações estipuladas nessa concessão, além daquelas de praxe, relativas ao uso e conservação do imóvel, encontram-se as chamadas *contrapartidas sociais*, configuradas na obrigação de *"enquanto responsável legal manter todos os seus*

filhos e/ou netos matriculados em curso de ensino fundamental e preservar o meio ambiente da localidade".

Assim, observamos que, nos três casos, acima analisados, não ocorre a formalização da propriedade, a título definitivo, por parte do ente municipal, configurando a já aludida situação de precariedade, jurídica e urbanística, da intervenção do Estado, nas favelas. Se, de um lado, podem-se considerar os demais sistemas de formalização como questionáveis, frágeis e até mesmo produto da ausência de informações – como fez o agente público, acima citado –, à mesma crítica estariam expostos os mecanismos dos quais a prefeitura carioca lançou mão, até a presente data, que não oferecem alternativas mais consistentes ou promissoras do que aquelas, que vêm sendo buscadas, pelos principais interessados – os moradores das favelas. É o que se observa, no seguinte depoimento:

> *A Prefeitura teve uma época que passou, recadastrando a gente, falando que ia mandar os papéis, papel oficial da Prefeitura, que ia ser nosso mesmo, nossa posse. Eu recebi um papel, até hoje mais nada, eles não resolveram nada, não veio pra nada... A Prefeitura é a mesma coisa que nada. Tudo tem inicio, mas não tem um fim.*

Tal quadro contribui para a deslegitimação das ações estatais, de maneira geral, bem como o enfraquecimento do sistema de formalização, que nesse se apóia, de maneira particular, o que, indiretamente, remete os moradores para a busca, em outros sistemas, da segurança da posse, que nesse não encontram. A segurança da posse constituiria matéria intimamente articulada aos sistemas de formalização, já que esses serão tão mais legítimos, quanto forem capazes de proporcioná-la.

5.2.5 Os sistemas de múltipla formalização (Sistema 4)

Na subseção anterior, sobretudo em sua primeira parte, de algum modo, já ficara antecipado o debate, que tencionamos fazer na presente. Isso porque, no caso das aquisições imobiliárias, "registradas em cartório", já se poderia vislumbrar a existência de uma articulação ou combinação de dois sistemas de formalização, seja ela entre os sistemas 1 e 3, seja entre os sistemas 2 e 3, variando, apenas, conforme o documento levado "a registro", o emitido pela associação ou aquele, elaborado pelas próprias partes.

De certo modo, pode-se afirmar que a cogitação, a respeito dos sistemas 1 a 3, teria certa dose de abstração, em relação ao mundo empírico, numa operação de laboratório em que se isolam elementos, que na realidade se apresentam reunidos, a fim de permitir a exploração teórica de cada um deles, em espécie. Em outras palavras, o objeto real, a ser conhecido, consistiria nas combinações entre os sistemas, que vislumbramos possam ocorrer, de duas formas:

1. ao longo da cadeia sucessória de um mesmo imóvel, as transmissões se realizam com base em distintos sistemas de formalização, isto é, a cada transferência, recorre-se a um sistema diferente de formalização;
2. no âmbito de uma mesma operação de transmissão imobiliária cumulam-se alguns ou todos os sistemas, antes debatidos.

Assim, a análise dos inúmeros casos de venda de imóveis, com as quais tivemos contato, ao longo da pesquisa, foi deixando paulatinamente mais clara a percepção das múltiplas possibilidades de combinações, entre mecanismos comunitários, privados e estatais de formalização da propriedade, que nos pareceram figurar, com perfeição, as imbricações e as constelações de juridicidades, que conformam os fenômenos de interlegalidade, tratados por Boaventura de Sousa Santos.

Comecemos a exploração do tema, pela exposição de alguns casos, aos quais tivemos acesso, na pesquisa dos *cadastros*. Num dos cadastros, anotamos a seguinte cadeia sucessória de determinado imóvel:[36]

- 1997 – mediante Termo de Compromisso, a prefeitura entrega o imóvel a Antônio, no qual figura cláusula proibitiva de alienação do mesmo, sob pena de retomada pelo ente estatal.
- 2002 – mediante Termo de Transferência de Benfeitoria, expedido pela Associação de Moradores, Antônio vende o imóvel a Francisco, sendo o documento levado a cartório, para reconhecimento da firma do presidente da associação.
- 2007 – mediante instrumento particular de Cessão de Direitos Aquisitivos, Fransciso vende o imóvel para Hilma, sendo o documento levado a cartório, para reconhecimento da firma do presidente da associação.

[36] Os nomes aqui utilizados são fictícios.

- 2008 – Hilma procura a SMH, a fim de atualizar o cadastro de titularidade do imóvel, apresentando a documentação das sucessivas vendas do mesmo. O órgão da prefeitura coloca o cadastro em nome dela, para fim de futura emissão da escritura pública de alienação do domínio útil.

Assim, no intervalo de 12 anos ocorreram quatro operações de formalização da propriedade. A primeira pelo sistema 3, a segunda pela combinação dos sistemas 1 e 3, a terceira pela combinação dos sistemas 2 e 3 e a última, novamente, pelo sistema 3. Além do caso em tela, encontramos alguns outros, em que o imóvel, apesar de recebido, pelo morador, das mãos da prefeitura, passa em seguida a ser transmitido, como se não fosse imóvel público, acumulando-se sucessivas alienações, pelos sistemas 1 e 2, no máximo, levando-se o documento da venda ao cartório, para reconhecimento de firma. Tal dinâmica, em alguns casos, pode tornar impossível, aos órgãos do Estado, recompor a cadeia dominial do imóvel, a fim de se certificar da legitimidade do adquirente. Observe-se que nem mesmo a cláusula proibitiva de alienação, inserida pela prefeitura, no Termo de Compromisso, e imposta, sob pena de perda do imóvel, representou empecilho para as sucessivas transmissões, tendo a última adquirente se apresentado, normalmente, aos órgãos municipais e obtido a sua inclusão no cadastro municipal. A seu turno, a própria prefeitura jamais cogitou de aplicar a sanção prevista, no termo por ela elaborado, reforçando a imagem geral das cláusulas, que se inserem em contratos, *“por mera formalidade”*, não correspondendo às reais intenções das partes envolvidas, o que cria um permanente *gap* entre o conteúdo real das relações jurídicas e os artefatos, que visam documentá-las.

Por outro lado, o caso acima demonstraria a persistência do sistema comunitário de formalização, isto é, mesmo os imóveis construídos pela prefeitura, que a princípio estariam sujeitos a um sistema de titulação, exclusivamente, estatal, não deixam de ser atraídos e englobados, pelas instituições locais. Em curto período de tempo, eles terminam por ser cadastrados, na Associação de Moradores, que passa a controlar e intermediar as transferências desses imóveis, concomitantemente, aos sistemas de controle e registro, mantidos pelos entes estatais.

O segundo cenário, que verificamos na pesquisa, consiste no caso em que dois distintos sistemas de formalização agem no sentido de corroborar um ao outro,

reforçando-se mutuamente. Foi o que verificamos, num cadastro em que a pessoa, identificada como dona do imóvel, apresentou dois documentos comprobatórios de sua titularidade: um instrumento particular da compra, feita perante outro morador, ao lado de um Protocolo de Intenções, que obteve da SMH, no qual a prefeitura ratificava os seus direitos possessórios sobre o imóvel e a sua legitimidade, para obtenção do título definitivo. Assim, os dois sistemas de formalização em tela (2 e 3) se articulam não para constituir uma cadeia dominial, mas, sim, para reforçar uma mesma pessoa, em sua posição de dono do imóvel. Voltando ao caso acima citado, seria essa a posição de Hilma, quando conseguir, da prefeitura, o título de transmissão do domínio útil do imóvel, em seu nome, pois adicionará esse título àqueles, que já tem em suas mãos. Nas entrevistas, colhemos alguns exemplos dessa percepção, entre os moradores, que, por vezes, parecem que buscam legitimar e proteger suas posses, cumulativamente, por todos os meios possíveis, recorrendo aos mecanismos dos três sistemas, antes analisados:

> 1) Tem esse programa de legalização da Prefeitura e a previsão é dos moradores terem título do imóvel. E isso você acha que é de interesse do morador? Seria um benefício?
>
> *Acho que é de interesse sim, porque tudo que a Prefeitura, assim, pra legalizar, fica até melhor pra gente poder comprar as coisas, se é da Prefeitura então, é mais uma segurança que a gente tem. Se vier seria ótimo, ótimo pra comunidade toda, talvez seria ótimo. Muita gente eu acho que ia querer. Se você vender, 'não a gente tem aqui um documento da Prefeitura, a gente pode vender ou pode...', porque fica um negócio mais certo.*
>
> A falta da escritura prometida pela Prefeitura chega a gerar uma insegurança para os moradores ou nem tanto?
>
> *Acho que não chega também não. Seria bom, também, legalizar, mas a gente tem a Associação. Se tivesse, assim, a Prefeitura ficaria mais tipo um reforço.*
>
> E o pessoal além de fazer na Associação não está também fazendo contrato fora, em cartório?
>
> *Não. A maioria faz assim, comprou, vai registrar, registra, para ficar comprovando que você comprou. A maioria é assim.*
>
> Na Associação, registra na Associação?
>
> *Não, eu resolvo aqui, mas eu pego o papel e reconheço firma lá fora.*
>
> 2) O pessoal se sente seguro com a venda feita pela associação?
>
> *Sente.*

> Não tem uma insegurança?
>
> *Não, não tem. Mesmo porque é na associação e no cartório também. Na realidade vai nos dois, agora, atualmente. Teve um período que não ia não. Mas agora vai nos dois, vai na associação e no cartório. Agora é praticamente obrigatório ir no cartório.*
>
> Então, praticamente, hoje o pessoal está vendo como obrigatório também fazer lá fora?
>
> *Faz aqui e passa no cartório.*
>
> 3) Então ela não foi na Associação fazer a transmissão?
>
> *Ela* [a amiga do depoente] *foi na Associação também. Quando ela comprou na Associação, com o papel da Associação, ela foi no cartório, levou os documentos dela, levou o moço que era dono da casa... Ela tem os dois papéis, ela tem um papel no cartório e tem um papel daqui.*
>
> 4) E essa coisa da Prefeitura dar um documento do terreno, isso fez com que as pessoas deixassem de vir aqui na Associação ou não?
>
> *Não. Porque quando a pessoa quer vender, vem aqui fazer um documento. De qualquer forma, quando vai vender, vai trocar, vai fazer qualquer negócio, tem que passar pela Associação.*
>
> O pessoal não se sente seguro se fizer um documento só com base no documento da Prefeitura?
>
> *Nem pode fazer isso. Porque o documento da Prefeitura, se você for passar pra alguém, se você for lá na Prefeitura eles não fazem a transferência. Só faz através daqui.*
>
> 5) *Eu, na realidade, eu acho que eu estou até calçada, no meu caso, porque eu tenho documento do terreno e tenho do imóvel em meu nome. Só que, para uma segurança total, é a escritura. Uma segurança total. Só que eu não sei se essa escritura, que está embargada na Prefeitura, esse terreno aqui pertencia à Marinha, né, é praia né?*

Os depoimentos acima trazem à tona um procedimento que a Prefeitura do Rio de Janeiro tem adotado em várias favelas, nas quais intervém, atualizando os cadastros, somente em vista dos documentos expedidos pela Associação de Moradores. Essa atua como avalista do processo de titulação, realizado por aquela, em virtude de deter a memória, documentada ou não, da titularidade de imóveis, na favela em que se desenvolve a intervenção. Por outro lado, o entendimento, nele expresso, possui muito em comum com aquele, dos integrantes da diretoria da associação, que têm consciência de que os moradores, além de formalizarem suas

aquisições imobiliárias, junto à associação, estão se dirigindo aos cartórios, para o reconhecimento de firma. No entanto, eles ressalvam que *“a documentação do cartório só é válida anexada à da Associação”*, tal como declarado, nesses exatos termos, nas entrevistas, que realizamos com cinco integrantes da atual diretoria.

Outro processo de articulação entre os sistemas de formalização, que verificamos, na pesquisa, pode ser esquematizado, da seguinte forma:

- Josimar adquire um imóvel de Luiz José, mediante Termo de Transferência, celebrado perante a Associação de Moradores, em outubro de 1992.
- Em dezembro de 1993, Josimar revende o imóvel para Manoel, mediante um documento, também chamado *Termo de Transferência de Benfeitoria*, só que datilografado pelo próprio Josimar, possuindo conteúdo absolutamente idêntico ao documento elaborado pela Associação de Moradores, não passando a venda pela associação e não contendo a assinatura do presidente dessa instituição, porém, levado ao cartório para reconhecimento de firma.

Nesse caso, parece-nos que estamos diante de uma dinâmica particular, na qual os moradores parecem se desprender da associação, deixando de depender dela para realizarem os negócios imobiliários de seu interesse. Uma vez que a parte realizou uma ou algumas transferências, perante a associação, dominando o *modus operandi* básico dessas operações e tendo um documento em mãos, que lhe serve de modelo, ela própria, pouco tempo depois, já se sente em condições de criar o seu simulacro de oficialidade. Assim, produz um documento que, se não será jamais confundido com o da associação, possui o mesmo conteúdo e os mesmos cuidados formais desse, com exceção da assinatura do presidente. Num caso extremo desse processo, conforme nos declarou um entrevistado, ex-integrante da diretoria da associação, em gestões passadas foram verificadas tentativas de fraude da assinatura do presidente, por informação passada pelo Cartório de Notas da Ilha do Governador, que, seguidamente, não reconheceu a assinatura imputada ao presidente, lançada em diversos documentos, apresentados a esse órgão.

Há, ainda, outra situação a ser comentada, que envolve as operações de venda, realizadas com a participação dos corretores de imóveis. Consideramos esses agentes como veículos privilegiados, por intermédio dos quais determinadas instituições do Direito estatal podem, gradativamente, incorporar-se às práticas

jurídicas comunitárias, imbricando-se nelas.[37] Assim, o uso de contratos escritos, com cláusulas mais detalhadas, o uso de contratos tipificados na legislação (e não as modalidades "heterodoxas", relacionadas no início da seção 5.2.3), a emissão de notas promissórias, nos casos de pagamentos parcelados – dentre outras práticas que verificamos, por exemplo, nos contratos de locação –, constituiriam alguns exemplos de dispositivos jurídicos, cuja introdução, no caso estudado, pode ser atribuída à influência desses agentes sobre as práticas locais. No entanto, isso não significa que a localidade seja como *uma folha de papel em branco*, como poderíamos figurar um espaço puramente receptivo, que não impusesse nenhuma espécie de resistência, reapropriação e/ou resignificação aos dispositivos, que lhe são apresentados por determinado agente.

Parece-nos ser esse o caso da situação, que ora queremos apresentar. Consiste num caso em que a venda foi realizada, por meio de instrumento particular de promessa de compra e venda, celebrada em 2005, estipulando-se o pagamento em um sinal, acrescido de oito parcelas mensais, expedindo-se notas promissórias, para cada uma delas. As firmas das partes foram reconhecidas em cartório. Concluído o pagamento das prestações, prescreve a legislação estatal que o promitente comprador pode exigir, da parte contrária, a outorga da escritura definitiva, a fim de registrá-la e adquirir a propriedade plena do imóvel. No entanto, no caso estudado, abrem-se outras alternativas, conforme depoimento, acima reproduzido, de um dos aludidos corretores, a respeito da ritualística da operação de venda de imóveis, no Parque Royal:

> *A venda é feito normal, 10% de sinal e o restante quando é feito a escritura. A escritura é feita na Associação, ou no cartório, a pessoa é que determina, ou nos dois. O comprador* [diz como é que ele prefere]. *Por quê? O que vale aqui, o principal documento, é o da Associação, que é assinado pelo Presidente. Mas se a pessoa quiser ir no cartório também, o proprietário não... Fica a critério dela.*

Ou seja, conforme o relato acima, convergente com os casos de comprovação da propriedade por meio de promessa de compra e venda, encontrados nos *cadastros*, no caso estudado, abrem-se três alternativas para a conclusão da venda, após o pagamento das parcelas, representadas pelas promissórias:

---

[37] Esse exemplo é de importância destacada, no caso estudado. Porém, em outros casos, outros agentes podem exercer esse papel, tais como advogados, lideranças comunitárias, servidores públicos, tabeliães, moradores que vieram de fora etc.

- fazer-se a escritura definitiva em cartório de notas (alternativa aberta pelo Direito estatal);
- fazer-se o Termo de Transferência de Benfeitoria, na Associação de Moradores (alternativa aberta pelo Direito comunitário);
- fazerem-se ambos (alternativa decorrente da combinação dos sistemas estatal e comunitário).

Em outras palavras, isso significa que, conforme a juridicidade local, o termo expedido pela associação possui o mesmo *status* e efeito prático da escritura definitiva, constituindo um equivalente ou alternativa, em relação àquela, para o caso da favela em estudo. Assim, a introdução, pelos corretores, da promessa de compra e venda, a fim de instrumentalizar as operações imobiliárias, com pagamento parcelado, aponta menos na direção da necessária substituição ou diluição do procedimento típico, adotado localmente, até então, mas, antes, na direção do acoplamento entre práticas vigentes, dentro e fora da favela, constelando-se os instrumentos jurídicos estatais e comunitários. De quebra, as alternativas existentes, no caso em questão, ficam à escolha do comprador, pois é dele o interesse da prova da aquisição, bem como será dele o ônus de arcar com os custos envolvidos, naquela que escolher.

O arranjo acima figurado, que orienta a ação dos corretores, parece vir ao encontro do entendimento manifestado por alguns moradores entrevistados, para os quais o processo de formalização da propriedade, pela prefeitura, é de seu interesse; porém, o advento desse não deveria suprimir o sistema comandado pela Associação de Moradores, devendo justapor-se a ele, reforçando e não anulando o sistema que já operava. Tal é o que foi sustentado, em mais de uma das entrevistas, transcritas acima, nessa mesma subseção, bem como é o que se observou, no caso do assim chamado “registro em cartório”, que, na medida em que passou a ocorrer, não veio propriamente a suprimir o registro na associação, mas, antes, convive com ele, reforçando-o e complementando-o. Essa possibilidade, na qual se articulariam os sistemas de formalização 1 e 3, aliando-se os mecanismos comunitários e estatais, parece ter sido cogitada, na entrevista realizada com o presidente da Associação de Moradores do Parque Royal:

> E essa taxa aí [cobrada nas vendas realizadas via Associação], com a coisa de legalização pela Prefeitura, como vai ficar essa história?

> *Quando passar pra Prefeitura, quando a Prefeitura fazer o documento definitivo, aí já não fica mais com a Associação. Compra e venda do imóvel vai fazer a transferência diretamente em cartório ou na Prefeitura.*
>
> Deixa de vir aqui né?
>
> *É, deixa de vir*
>
> E se o morador quiser vir aqui e fazer?
>
> *Se quiser aí eu vou fazer e encaminhar à Prefeitura. Aí eu posso fazer aqui e eu mesmo encaminhar a papelada todinha pra legalização. Já adianta aqui né?*

Aquilo que foi sugerido, na entrevista acima, é precisamente o que vem ocorrendo, já há alguns anos, na comunidade da Quinta do Caju, que constitui o caso, da Cidade do Rio de Janeiro, onde o processo de regularização fundiária se encontra mais adiantado. Vide, abaixo, o extrato da entrevista com a mais importante liderança comunitária do local, que ficou mais de vinte anos à frente da respectiva Associação de Moradores:

> *Eu fiz o seguinte com a Prefeitura, como eles têm dificuldade aqui em saber da história, essas coisas, porque eles não passam, não vivem aqui, então eu ajudo na hora de vendas que não têm escritura. A gente faz aquele documento dizendo que ligou pra fulano... Então somos nós que fazemos essas coisas. Aí a prefeitura, a gente assina tudo direitinho, aí a gente manda aquela venda e pedindo pra trocar no cadastro da SMH, que é o Sistema Municipal de Habitação, aquele nome que estava para este, pra quando for feita a escritura já fazer... Porque aí, se a gente não fizer, aí eles vão ter que ir pro cartório pagar todos os emolumentos que a lei manda. Então a gente faz esse trabalho aqui, entendeu? A gente faz tudo direitinho e a Prefeitura aceita, porque a gente já vinha fazendo isso há anos.*

De modo geral, observamos uma série de circunstâncias em que o Estado se apóia na institucionalidade local, a fim de desenvolver as ações que lhe cabem. Na pesquisa realizada, observamos o caso dos garis comunitários e do carteiro comunitário, esse último, um serviço mantido pela Associação de Moradores, à míngua de qualquer convênio com a ECT, cujos carteiros não entregam as correspondências nos endereços do Parque Royal, aos quais foram destinadas, deixando-as na associação, que, em última análise, arca com o ônus da sua entrega. Um procedimento bastante parecido tem sido adotado pelos oficiais de justiça, servidores do Poder Judiciário estadual, os quais deixam as intimações, que devem cumprir, na Associação de Moradores, a fim de que ela as entregue ao morador, passando no local, *a posteriori*, a fim de retirar a chamada *contrafé*. Em

outros casos, observamos atos, na linha de um reconhecimento estatal da formalização da propriedade, pelos mecanismos comunitários. Além do caso, acima citado, em que um juiz requisitou à associação informações e documentos relativos à venda de um imóvel, para fim de instrução processual, um dos cadastros consultados apresenta uma petição inicial de ação de divórcio consensual, de um casal residente no Parque Royal. O casal foi assistido pela Defensoria Pública, tendo o defensor, dentre outros pontos, requerido o seguinte ao juiz da causa:

> *O cônjuge varão ficará com a benfeitoria situada na rua Capitão Claudio Coutinho, nº 58 sobrado, Portuguesa, Ilha do Governador, nesta cidade e o cônjuge mulher ficará com a benfeitoria situada na rua Capitão Claudio Coutinho, nº 58, Portuguesa, Ilha do Governador, nesta cidade, as quais serão para estes transferidas junto à Associação de Moradores do local após a decretação do divórcio do casal.*

Portanto, os fatos, acima citados, apontam no sentido da confirmação das imbricações existentes entre o Estado e as Associações de Moradores, em diversos aspectos da regulação jurídica do Parque Royal, tal como foi vaticinado pelo presidente da referida associação:

> *Se um morador for pra qualquer órgão, pra fazer qualquer transferência, de conta de luz, de água, telefone, pro nome dele, se não tiver o documento da Associação dos Moradores, carimbada, assinada, registrada em cartório, o reconhecimento de firma do Presidente, o documento não é válido. Se não passou na Associação de Moradores pra pegar um documento, não é válido.*

5.2.6 Que formalização interessa aos moradores do Parque Royal?

Nas subseções anteriores, tratamos dos sistemas de formalização, procurando retratá-los, tal como eles efetivamente são, evidenciando seus modos concretos de operação e as características objetivas que assumem. No entanto, a pesquisa de campo proporcionou, também, alguns elementos, a respeito da formalização desejada pelos moradores. Considerando que tais dados possuem relevância, no contexto da presente tese, decidimos dedicar a presente subseção a sistematizá-los e apresentá-los. Nela, poderemos dialogar com o debate recorrente, a respeito da legitimidade das políticas estatais de titulação, em outras palavras, o debate a respeito de a formalização da propriedade imobiliária, pelo Estado, ser ou não de interesse dos moradores de favela.

Podemos afirmar, com base na grande maioria dos depoimentos, colhidos na pesquisa de campo, que a formalização da propriedade pela prefeitura constitui uma medida de real interesse dos moradores. À luz do caso estudado, portanto, não se revelaram verdadeiras as afirmações de que a formalização não constituiria uma legítima reivindicação, dos moradores de favelas, muito embora seja possível afirmar que existem demandas mais urgentes do que a da formalização. Podemos afirmar, ainda, que a formalização desejada não se identifica ou reduz à qualquer uma daquelas, tratadas na seção 5.2.4, que refletem aquilo que, até aqui, já se realizou, em termos de configurar-se a propriedade sob a chancela do Estado, as quais avaliamos, no máximo, como um arremedo de formalização. Ao contrário, aquela formalização, que os moradores do Parque Royal parecem demandar do Estado, iria bastante além dessas experiências, como sintetizaram duas moradoras e agentes comunitárias, que ouvimos conjuntamente:

> *Na realidade, eles ficaram de trazer mesmo um documento original. Até hoje a gente não recebeu a escritura. A gente tem um documento da casa que eles vieram e botaram, mas não é o que a gente quer, que é aquele que a gente pode vender em qualquer lugar, pode fazer e acontecer.*
>
> *Ninguém tem escritura propriamente dita. Tem documento de posse. É diferente de escritura. Você sabe disso, né?* [indagação dirigida ao pesquisador] *São 2 documentos que nós temos: um é a posse do terreno e o outro já é do imóvel. A Prefeitura veio, montou um escritoriozinho aí atrás, ia nas residências, media, e dava o documento do imóvel.*
>
> *Teve uma época de eleição que vieram aí o César Maia junto com a Benedita, marcando uma reunião pra ver esse bendito documento. A gente está esperando até hoje. Acabou a eleição e esqueceu. E a gente está esperando já faz uns anos.*

Assim, entendemos que a questão crucial não versa sobre se há ou não interesse na formalização pelo Estado, mas, sim, sobre que qualificativos essa formalização deve possuir, a fim de que atenda aos legítimos interesses e reivindicações, dos moradores do Parque Royal. Presentes esses qualificativos, a formalização pode converter-se em demanda de alta prioridade, estando articulada à solução de outros problemas relevantes, enfrentados pelos moradores do local.

Um dos primeiros qualificativos, que, com base nas entrevistas, podemos mencionar, seria o que denominaríamos de *validade universal ou pan-urbana da formalização*. Isto é, para atender às expectativas dos moradores da favela estudada, a formalização deveria ser de molde a não valer, somente, para dentro da

favela, mas, sim, perante qualquer agente, em todos os espaços urbanos. Esse constituiria o ponto em que os moradores situam a grande debilidade da formalização, propiciada pela Associação de Moradores, tal como observamos no diálogo abaixo:

> Esse documento que a Prefeitura prometeu, seria do seu interesse ter esse documento? Em que poderia ajudar ter esse documento?
>
> *Com certeza. O que a Associação de Moradores diz pra todos nós moradores que esse documento tá feito e só falta entregar pra nós. Agora de onde é que ele vem, eu não sei. Pra mim, faz muita falta. Porque você sai lá fora pra fazer uma compra, em qualquer uma loja lá fora, a primeira coisa que eles perguntam: 'Tem telefone?' Tenho. Segunda: 'é casa própria ou paga aluguel?' Eu digo 'É casa própria'. 'Você mora onde?' Parque Royal. 'Mas o terreno tem escritura?' 'Não tenho'. Não é reconhecido lá fora. Lá fora é a mesma coisa que se a gente pagasse aluguel. Estamos quite, comprei a casa. Com esse documento na nossa mão, todos nós moradores, temos um documento da nossa casa. Nós não temos esse documento lá fora. Lá fora ninguém conhece nós como proprietário. E as nossas casas, a maioria são boas. A minha, no caso, só aqui em cima são 3 quartos, sala, cozinha e banheiro e mais a laje. Lá em baixo são 2 quitinetes. Mas só vale aqui, concorda? Lá fora não vale nada. Se eu chegar na Caixa Econômica pra fazer um empréstimo, ou no Banco do Brasil, ele não reconhece, eu não tenho um documento pra apresentar. Se eu tivesse o título de propriedade ele seria um documento. É por isso que ele faz muita falta para nós. Não só pra mim, pra nós morador daqui de dentro.*
>
> Aqui pra dentro da comunidade, o Sr. não teria nenhum problema de não ter esse documento?
>
> *Não teria problema nenhum. O problema é lá fora. Pra gente vender também tem problema. Porque nem toda pessoa vai ter a coragem que nós tivemos de chegar aqui... Um vizinho aqui do lado, depois da farmácia a 2ª casa, tem uma casa que tá vendendo por R$ 45 mil. O cara era morador da Tubiacanga. Já foi na Tubiacanga, não já? Os dois lados, aqui e lá, é a mesma coisa. Aquele que sai do prédio pra comprar aqui, a primeira coisa que ele vai perguntar 'tem escritura da casa?'. Não é verdade? Não tendo, o cara não compra. Então, o valor pra nós é esse. E a nossa casa aqui, a minha e a de 45 mil, ela vale R$ 45 mil aqui. Mas se ela tivesse a documentação ela valeria o dobro. Porque tem um documento. Mesmo que fosse o título de propriedade ou a escritura, é um documento da casa, do imóvel.*

O entrevistado acima, em sua fala, acaba tocando num segundo qualificativo, também bastante mencionado, tanto pelos moradores do Parque Royal, como de outras favelas, e também pelos próprios formuladores das políticas de formalização, especialmente, em função da influência do pensamento do economista peruano Hernando de Soto, que, durante algum tempo, foi a grande referência das políticas de formalização, concebidas de maneira afinada com os princípios do livre mercado.

Trata-se, pois, de uma formalização, que propicie acesso ao sistema de crédito bancário e aos programas e políticas públicas de estímulo às atividades de geração de renda e emprego. Representando essa perspectiva, trazemos os dois depoimentos, abaixo, nos quais os entrevistados respondem à pergunta sobre o interesse dos moradores na formalização:

> 1) *Porque há dois meses atrás eu me interessei em comprar uma casa, e vender a minha, e fui na Caixa Econômica ver se conseguia um empréstimo para comprar essa outra que valia R$ 45.000. Eu tinha um dinheirinho no banco. O vendedor queria R$ 30.000 na mão. Eu precisava de mais R$ 15.000 para fechar o negócio. Só que quando eu fui na Caixa para ver tudo direitinho, a moça me pediu todos os documentos e perguntou onde era o imóvel. Quando eu falei que era na favela, a moça disse que a Caixa não era uma financeira e que o imóvel deveria estar registrado, e na favela não pode acontecer isto. Aí eu desisti. Era uma casa com garagem, a casa onde eu moro não tem, e eu estava pensando em comprar um carrinho para mim...*
>
> 2) *É interesse, porque o pouco comércio que tem aqui, que é fraco, eu acho que vai ser beneficiado nisso, porque vai ter uma documentação pra você legalizar o teu imóvel, arrumar um empréstimo, ter uma conta bancária. Que fica difícil. Hoje você mora numa comunidade você não tem acesso a muita coisa que o governo quer ajudar, um empréstimo pra microempresa, a gente não pode por falta dessa documentação. Você vai na Prefeitura pra querer documentar o seu negócio, ele não existe. Na realidade nós não existimos pra sociedade. A gente vive como clandestinos.*

Sobre o problema da recusa de crédito bancário, motivada pela ausência de formalização da propriedade, embora saibamos que não se trata de condição suficiente para acesso ao crédito, em instituições financeiras, é de se reconhecer que se trata de uma condição necessária. Observa-se, também, no último depoimento, acima, a intenção de formalização das empresas existentes na favela, e não apenas da propriedade fundiária. Observamos, ainda, a menção a um interesse de integração à cidade, no sentido de que os moradores da favela passem a “existir”, para ela.

Outro qualificativo, articulado aos, anteriormente, mencionados, diz respeito ao fato de o morador da favela passar a se sentir como sujeito de direitos e deveres. Tornando-se proprietário, conforme o Direito estatal, o morador passaria a dispor dos meios necessários, para exigir seus direitos do Estado ou de quem “de direito”, fortalecendo-se, por exemplo, a possibilidade de recorrer ao Poder Judiciário. A garantia dos direitos e o correlativo estabelecimento dos deveres estariam na dependência da condição de proprietário. É o que recolhemos do depoimento, abaixo:

> Ter um documento da Prefeitura é uma vontade dos moradores?
>
> *É uma vontade. Tem como brigar, tem como exigir a Prefeitura, pagando os seus impostos direitinho, bonitinho. Valia à pena, entendeu? Mas aí a gente, que nem a gente paga aqui* [na Associação de Moradores], *a gente tá ganhando o quê? Aí a gente não pode nem brigar, nem coisa, entendeu? Eu não acho justo. Agora tendo o documento da Asso... da Prefeitura, bonitinho, pagar tuas taxinhas bonitinho, é importante, tá entendendo? É importante. Vários moradores também acham que é importante, entendeu?*

Trata-se de uma percepção, que parece ter por pano de fundo o fenômeno que Boaventura Santos definiu como *ilegalidade existencial*, ao qual aludimos no capítulo 1.

Por outro lado, verificamos que, sob a formalização da propriedade, não há, apenas, interesses de ordem pragmática, utilitária e/ou patrimonial, mas, também, alguns de ordem afetiva, ligados à história de vida, bem como outros, que independem da existência ou não de ameaça de remoção, demonstrando a constituição de vínculos profundos dos moradores com o local de moradia:

> 1) *Saiu uma história assim, mas tem muito tempo, tem mais de um ano que a gente ouviu alguma coisa assim, a respeito que ia legalizar os imóveis, foi isso que surgiu lá, mas foi só um boatinho que surgiu e depois o fato morreu...*
>
> Mas há interesse das pessoas que isso seja feito?
>
> *Todo tipo!* [risos da entrevistada] *Nossa, se você chegar lá e falar assim 'vamos autentificar os imóveis', eles saem todos correndo atrás de você. Assim, a minha sogra mora ali, a vida dela foi ali, o meu marido nasceu e cresceu ali, hoje tem 35 anos. Ela tem a casinha dela ali, tem tudo ali, então ela queria realmente... Eu acho que nem o papel da Associação ela não tem.*
>
> 2) O pessoal ali, a senhora, os moradores, têm vontade de ter esse documento da Prefeitura? O documento original?
>
> *Sim, principalmente eu que falei com a menina do POUSO antes dela sair daí. Ela me deu endereço direitinho, um papel, e falou 'Lúcia, você vá na Prefeitura e procure a Tânia* [Castro]*'. As meninas todas me conhecem na Prefeitura. 'Você vá na Prefeitura, procure a Tânia e converse com ela direitinho. Ela vai lhe orientar e lhe encaminhar pra receber o documento original do seu apartamento. Você quer conseguir só o seu, já que os outros não querem se interessar aí?' 'Quero!' Então ela me deu o endereço e o nome da menina lá. Eu ainda não fui. Porque antes de eu ir lá, eu conversei com o nosso Presidente, ele falou 'Tia Lúcia, fique tranquila porque esse problema a gente vai resolver'. Então eu tou esperando ele ir lá com a gente. Eu tenho a esperança de pegar o meu papel original porque é uma coisa já garantida ter esse papel na mão. Apesar que não vão nunca tirarem*

> *a gente daí. Só quando é do 'movimento'* [refere-se ao tráfico de drogas] *que vai embora e nunca mais volta.*

Já na visão do corretor, residente e atuante, na favela em estudo, há interesse de parte dos moradores na formalização, que está por ser realizada pela prefeitura, e esse interesse ainda seria condicionado à hipótese de tal medida ser gratuita:

> Essa legalização pela Prefeitura, esse processo ficou parado? Não teve mais nenhuma...
>
> *Só lá no POUSO você tem a informação. Só lá que eles têm.*
>
> É desejo do morador que seja feito? É interesse?
>
> *Olha, 50% sim. Ou até mais. Se fizer uma pesquisa, até mais. Desde que seja de graça isso. Se for pagar, vai ter problema. Já não vai interessar tanto. Só para aqueles que têm bastante imóveis.*

Esse ponto de vista, segundo o qual a formalização seria de interesse mais pronunciado dos grandes proprietários de imóveis, foi, de certo modo, confirmado na entrevista que fizemos com o técnico do POUSO, que atuou no Parque Royal:

> *Nós temos vários comerciantes aqui, e inclusive um, o Sr. Elói, da loja de material de construção, que tem vários imóveis dentro da comunidade. Se tivesse essa possibilidade* [de ter a propriedade imobiliária formalizada] *ele seria um dos que já teria essa escritura, porque o cara quer botar isso... Todas as vezes que pode ele me pergunta 'doutora, quando é que vai começar aquele negócio, estou doido para fazer'. Ele com certeza já teria um papel oficial dos seus imóveis. Ele agora não mora mais no Parque Royal, eu acho que ele está morando aqui nessas casinhas aqui do outro lado* [refere-se ao bairro da Portuguesa, no entorno imediato da favela]*. Aqui dentro ele tem muitas casas, alugadas. O filho dele mora aqui dentro. É de interesse dele fazer logo esse processo porque de posse de vários imóveis ele tem poder de barganha com a Caixa Econômica Federal para conseguir empréstimos, investir no próprio negócio, aumentar, comprar caminhão novo... Sem o documento ele não tem como. Ele vai apresentar o que para a Caixa Econômica?*

Assim, a par dos interesses ligados à cidadania, observamos perspectivas que conectam a formalização aos interesses particulares da burguesia favelada, o que contribui para que seja vista com ceticismo, por alguns moradores, perdendo em parte a sua legitimidade. A preocupação dos comerciantes, como seria de se esperar, diz respeito às repercussões que a formalização, tanto da propriedade quanto das atividades econômicas, de maneira geral, pode trazer sobre o preço final da venda de seus produtos e sobre as condições de concorrência, com outros agentes do mesmo setor. Nesse sentido, temos o depoimento, abaixo reproduzido, a respeito do já citado Sr. Elói, o mais importante comerciante – e também maior

proprietário de imóveis – do Parque Royal. Suas operações comerciais, segundo vários depoimentos, seriam “inteiramente legalizadas”, recolhendo rigorosamente todos os impostos, em virtude do que seus preços seriam mais caros do que os dos concorrentes, levando-o a perder alguns clientes:

> *O único lugar que eu sei que tem registro é a loja de material de construção do Elói. Ele tem a documentação toda. Eu sei disso porque eu fui pesquisar preços para comprar cimento e comentei com um moço de uma outra loja que o cimento lá no Elói estava muito caro. Ele falou que lá era caro porque o Elói paga os impostos. Então eu falei ‘me dá esse aí mesmo, sem imposto, que é mais barato’. Eu comprei nessa loja, porque para fazer minha obra, só de cimento eu gastei mais de seis sacas. Eu nem paguei a vista. A gente vai comprando aos poucos e pagando aos poucos. Ele dividiu para mim em cinco ou seis vezes de R$ 90,00, sem juros. Mas tudo que eu divido é de R$ 20,00 ou R$ 30,00, no máximo R$ 50,00. Aqui na favela é bom parcelar porque você não precisa levar documentos, é só dar seu nome e endereço. No final do mês ninguém tem dinheiro, só no começo do mês mesmo. É um absurdo o que o meu marido desconta de imposto de renda, INSS, outras coisas, dá quase R$ 400,00.*

O próprio Sr. Elói, na entrevista que com ele realizamos, teve oportunidade de ratificar o seu interesse na formalização, nos seguintes termos:

> *O Ministro Olívio Dutra esteve aqui há 6 anos atrás, subiu no palanque, deu a palavra de ordem, dada pelo senhor Presidente da República, o Lula. Pagamos nossos impostos se tiver que pagar, porque temos direto a todas as escrituras, como foi levantado, para que cada um morador tivesse então a medição de cada casa e recebesse sua escritura em menos de 2 anos. Já estamos com 5 pra 6 anos aguardando. Fui no Piranhão, o prédio anexo, algumas vezes, a resposta é que estão fazendo quadra por quadra e isso vai se passando dias a dias sem nenhum respaldo final do que tramita nas escrituras. ‘Tá no juizado’, ‘isso aí vai ter que pagar’, foi a resposta que obtive lá. Disseram que teria que pagar alguma coisa: ‘as escrituras não foi dada para os moradores, porque o Cartório está cobrando por cada escritura’, e a Prefeitura então não tinha dinheiro pra pagar. Eu me propus a pagar pelas minhas escrituras. ‘Não, tem que fazer por quadra, quando chegar a vez do senhor, isso vai ser feito’. Estamos esperando a boa vontade do nosso Prefeito atual, porque do outro não se fala mais, como Prefeito pelo menos, e nós esperamos que ele faça o de melhor, porque você vê, nós estamos aqui, tenho 2 andares aqui, tenho uma casa de 100 metros quadrados aqui, comprada, gastar 75 mil pra fazer e que não tem valor porque a Caixa só financia quando tem o documento próprio. E nós estamos com todo esse dinheiro na mão, ele está simplesmente abafado pelo Prefeito passado. E o Prefeito presente eu não posso crucificar ele, porque ele tem 6 meses de mandato, mas está olhando mais a Zona Sul, não está olhando muito a Ilha do Governador. Isso digo a ele presente, gravando, em qualquer lugar, mas espero que conscientizado que ele é, tenho certeza, e olhando pra todo o Rio de Janeiro, como ele fala, o lugar onde ele nasceu, aonde eu convivo há 47 anos, 63 de idade, espero que a qualquer momento ele esteje no*

> *nosso Parque Royal, na nossa Ilha do Governador de modo geral, reparando e ajudando, aquilo tudo que precisamos. Aqui é perto do mar, várias casas correndo perigo, você deve ter visto, filmado, nós temos a ciclovia, alguns esgotos que precisam ser modificados e só ele pode dar esse respaldo porque é o nosso representante. São 45 anos de comunidade. O Parque Royal é uma das comunidades mais queridas por pessoas que depende realmente de uma comunidade, que não pode comprar um bom apartamento, um bom terreno, mas, eu diria que esse valor dobraria, quando esse nosso Prefeito atual nos der as nossas escrituras, que somos donos do terreno. Eu tenho um imóvel aqui que gastei 75 mil, 100m² pra fazer a obra, até porque eu, como microempresário, tenho facilidade de material, como profissional ainda sou de mão cheia, não reparo hora pra trabalhar, não reparo. Instalei duas casas que valem em média, hoje, R$ 100 mil, mas que só uma vai ser 75, não vale nada, porque não tem escritura.*

O interesse em uma formalização da propriedade, que tenha validade pan-urbana, não se restringindo ao âmbito interno da favela, pode ser complementado e reforçado por uma perspectiva, que percebemos como muito freqüente, no caso estudado. Ela diz respeito à relação entre as favelas e a cidade, de maneira geral, na qual se enfatiza a ambiguidade dos sistemas de formalização, até aqui acessíveis aos moradores de favela, mediante os quais se constitui uma percepção de ter e, ao mesmo tempo, de não ter o imóvel, do qual se diz ser dono, sendo relativas e relativizáveis as garantias possuídas. Tal perspectiva é assim explicada, por um de nossos entrevistados:

> Você deve ter acompanhado o período do cadastramento que a Prefeitura fez, em 2005. O que você lembra daquele trabalho?
>
> *Eu acho que não sei nem te explicar. Falou que mandaram fazer um planejamento maluco, os caras aí trabalhando, ficaram ali passando os dados, fazendo cadastramento, mas o documento vai vir, o documento vai vir, vai vir... E não veio.*
>
> Os moradores estão na expectativa de que venha o documento?
>
> *Parece que estava sim, mas depois com o passar do tempo o assunto meio que morreu né? É, depois da campanha eleitoral...*
>
> Mas é uma coisa que, se acontecesse, seria um beneficio para os moradores? Seria uma coisa que de fato ajudaria?
>
> *Seria. Todo mundo seria proprietário do seu imóvel, né? Hoje em dia se joga com a sorte.*
>
> Mas hoje em dia existe o título dado pela Associação?
>
> *Existe.*
>
> Mas esse título, ao ver dos moradores, não seria suficiente? Eles têm expectativa de ter o da Prefeitura, ou o da Associação seria...

> *O da Prefeitura seria muito melhor, você seria o proprietário, aqui nós somos e não somos proprietários. Se quiser acabar com tudo, acaba. O da Prefeitura já é outra coisa, você já pode documentar, você já comprar alguma coisa, 'você tem imóvel?', 'tenho imóvel sim', garantia de qualquer coisa que você queira fazer. E assim ninguém tem o documento. Pra mim seria, com certeza! Não tem melhor coisa... correta, do que você ter hoje aqui, e não sabe amanhã se você tem ou se não tem. Tipo posse né, que fala 'posse' né?*
>
> Mas o pessoal se sente sem direito nenhum, sem direitos, pelo fato de não ter esse documento?
>
> *É, de fato é, porque você não tem uma garantia pra investir num imóvel, pra melhorar seu imóvel. Não é seu, amanhã ou depois se você vai (inaudível).*

Essa situação de ambiguidade faz com que a formalização desejada seja aquela, que proporcione efetiva segurança da posse aos moradores. Essa, de maneira geral, seria inalcançável com a formalização pura e simples, pressupondo-se que venha acompanhada de outras ações, capazes de desarticular os mecanismos de exercício violento do poder, que podem esvaziar o exercício dos direitos, que se deseja alcançar, com a formalização. O exemplo, imediatamente citado, pelos entrevistados, mesmo sem questionamento direto por parte do pesquisador, é o da boca de fumo, exemplo que consideramos representativo, mas não exaustivo, do problema em tela:

> *No caso eu tenho uma amiga que a casa dela, ela foi em cartório, registrou, uma casa aqui no Parque Royal. Meu marido falou que se um dia alguém disser 'você vai sair da casa', ela vai sair e acabou. Ela pode ser o que for, ela pode buscar a Justiça, mas a casa é em comunidade, em comunidade é tudo mais difícil. A polícia não vai vir aqui, não vai devolver a casa para ela. Aí fica por isso mesmo. Se um dia, Deus me livre, eu tiver que abandonar minha casa, eu vou fazer o quê? Deixo a casa lá, eu quero é minha vida. Ninguém aqui não tem falta da sua casa ser legalizada, ninguém. Ela tem a casa dela registrada em cartório. A minha não é, a dela é. A dela é igual a de todo mundo. É a sua casa enquanto você mora e enquanto você não tiver uma briga aqui na favela você mora na sua casa tranquilamente, você pode morar mil anos aqui. É a sua casa, se meteu com os outros, arrumou confusão, arrumou briga, já era. Assim é a lei. A lei daqui não é a lei da Justiça, quando a gente bate lá, vou botar isso aqui na Justiça e acabou-se.*

A tese sustentada, acima, pela entrevistada, é muito semelhante àquela defendida por Sergio Besserman, economista integrante do IPP, em entrevista publicada em *O Globo*, em 24 e 25/08/2008, no âmbito da série de reportagens denominada *"Favela $. A."*. Na referida entrevista, o técnico da autarquia municipal afirmou que a formalização da propriedade é uma política que só faz sentido, caso o

Estado assuma o monopólio do uso da força, nas favelas. Segundo Marcelo Burgos, na mesma entrevista, esse fato reforçaria dinâmicas coerentes com o jogo democrático nas favelas, bem como processos negociais paritários, entre os seus moradores.

Embora a entrevistada não afirme a rigorosa imprestabilidade da formalização da propriedade – o que sugeriria a idéia de que ela seria, no mínimo, algo moralmente válido –, a sua avaliação, quanto à eficácia dessa medida, caso tomada isoladamente de outras, evidencia as limitações reais, que desafiam as políticas de formalização, no Rio de Janeiro. Nesse caso, teríamos uma situação inversa àquela, primeiramente mencionada, na presente subseção. Enquanto naquela, o entrevistado acusava o problema da formalização, que somente valia **para dentro** da favela, nessa, o nosso interlocutor denuncia a limitação da formalização, realizada pelo Estado, que somente teria eficácia, **para fora** dela. Ambas as situações são vistas como insatisfatórias, pelos moradores da favela estudada, reproduzindo as dinâmicas diferenciadas, que demarcam uma das regionalizações fundamentais da urbe carioca. Muito embora rejeitemos o dualismo analítico e metodológico, há que se estar atento às dualidades reais, que marcam o desenvolvimento urbano, tal como já registrado, em diversos estudos, no âmbito das ciências urbanas.

Em que pese os dados trazidos, na presente subseção, no sentido de ensaiar uma aproximação dos interesses dos moradores, do Parque Royal, com relação à formalização da propriedade, qualificando esses interesses, a fim de tirá-los do campo abstrato em que o senso comum, muitas vezes, os coloca, não podemos deixar de indagar a respeito de como tais interesses têm se objetivado, política e juridicamente. Assim, apesar da longa espera, a que têm sido submetidos, os moradores do Parque Royal, salvo poucas exceções, jamais se movimentaram, individual ou coletivamente, a fim de exigir a formalização, com que a prefeitura se comprometeu. Nesse sentido, poderiam se valer, por exemplo, do disposto na citada Medida Provisória 2.220/2001, que estabelece o seguinte:

> *Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.*
>
> *§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.*

No mesmo sentido, disporiam os moradores do estipulado no *Contrato de Cessão sob regime de Aforamento gratuito*, celebrado, em 2003, entre a União Federal e o Município do Rio de Janeiro, por nós mencionado, na subseção 4.2.5.3. Tal contrato estabeleceu, em sua Cláusula 4ª, o prazo de quatro anos para o cumprimento dos objetivos, nele previstos, entre eles o de *"transferir o domínio útil de frações do imóvel cedido aos ocupantes caracterizados como de baixa renda"*. Em suma, os moradores, individual ou coletivamente, disporiam de mecanismos do Direito estatal potencialmente capazes de acelerar o processo de formalização da propriedade, por parte da prefeitura, que, à falta disso, pode se prolongar indefinidamente, como os relatos já acusaram.

Como explicar esse cenário contrastante? Uma das possíveis respostas talvez resida nos casos – que verificamos tanto na pesquisa nos *cadastros*, quanto nas entrevistas – de desinteresse e/ou recusa, de alguns moradores, com relação ao cadastramento, realizado em 2005, para fim de formalização da propriedade. A pesquisa nos *cadastros* revelou que, das 389 unidades consultadas, em 74 delas – isto é, 19% – houve recusa ou desinteresse no cadastramento, por parte do titular. Em algumas entrevistas, foi abordado esse problema e indagada, do entrevistado, a sua explicação para o mesmo, que sintetizamos nas duas respostas transcritas, abaixo, ambas de ex-diretores da associação, o primeiro, atualmente, é comerciante e o segundo, corretor de imóveis:

> 1) *Na época houve um comentário, por exemplo, tem muita gente aqui que comprou o imóvel, que é o dele, depois a pessoa vai mudar, pegava, vendia para ele o imóvel, comprou um, dois, três imóveis aqui dentro. Aí a gente sabe que eles* [a Prefeitura] *só iam reconhecer de um imóvel. Aí quem tinha dois, três não quis se cadastrar. 'Eu vou perder um, depois vou ter que passar para nome de algum parente, por isso eu...'*
>
> 2) E teve gente que não quis se cadastrar, né? O que aconteceu pra pessoa não querer?
>
> *Teve. Realmente teve gente que não quis. Na realidade, a pessoa ficou com medo da Prefeitura saber, querer ver a obra irregular, aí também ainda não tinha documentação, identidade, CPF, pessoa muito pobre, morava em barraco de ladeira... E também a pessoa* [da Prefeitura] *passou uma informação que não foi bom. Ela disse o seguinte, que as casas que não tivessem janelas laterais, não tivesse conforme o uso normal de uma residência, ele não dava o termo de propriedade, dava somente como se fosse o territorial. Não dava como prédio situado na rua tal. Dava como terreno tal, tal, tal. Se tivesse casa, mas sem janela, só recebia como terreno. Então, isso aí vazou e muita gente ficou com receio da Prefeitura. Porque o governo*

> *falou, o município, que só ia liberar cerca de mil e poucas residências e nós sabíamos que tinha mais de mil e quinhentas, mil e seiscentas, tinha mais de trezentas a mais. Por esse motivo, o pessoal ficou rachado. É tanto que na época da eleição eles arrumaram pra todo mundo ir lá pagar, na eleição agora do César Maia, eleição recente. Aí eles mandaram um ofício, um telegrama para os moradores pra pagarem uma taxa de R$ 25 a R$ 50, na Caixa Econômica, e aí libera o documento. Até hoje, foi umas três ou quatro pessoas, que era ex-diretor da Associação, que achava que o negócio ia funcionar. Chegaram até a brigar. 'Isso não vai ficar pronto não?' Isso aí é política. Infelizmente, não vai sair. Três ou quatro pessoas até hoje não receberam, tá lá até hoje. Então, se todo mundo paga, o Prefeito ia ter pego o dinheiro do povo e até hoje não ia receber. Vieram muitos falar comigo. Eu disse 'não paga. Não tem dinheiro, não paga'. E é até perigoso. Se ele viesse com documento, com documentação, entregava, trazia imprensa, trazia tudo, 'olha, tô entregando pra você porque eu escolhi um morador'.*

Portanto, em que pese o interesse em uma formalização que conte com as garantias do Estado, esse interesse, que nos parece ser real, é necessariamente ponderado pelo conjunto de condições, que cercam a formalização, bem como pelo conjunto de circunstâncias balizadoras da relação, entre os moradores da favela estudada e o Estado. Assim, a aparente "inércia" dos moradores pode indicar a recusa das condições estabelecidas pela prefeitura, a fim de forçá-la a uma redefinição dessas. Por outro lado, as circunstâncias da relação entre moradores e prefeitura podem estar de tal forma comprometidas, que mesmo aquelas medidas, em princípio, coerentes com os interesses daqueles, podem findar por serem vistas como um possível estratagema de exposição de problemas,[38] que os moradores não desejam enfrentar e/ou não teriam como resolver, no presente momento.

---

[38] Tais como as já mencionadas dívidas com a Caixa Econômica, ligações clandestinas de energia elétrica, edificações realizadas, em desconformidade com as normas estatais, em suma, uma série de situações de débito dos moradores, com relação ao Direito estatal, que podemos genericamente definir como "irregulares".

CAPÍTULO 6 – DINÂMICAS E CONFLITOS, NO PROCESSO DE EDIFICAÇÃO

"Agora, o que eu falo, a maioria não tem terreno mais, tá entendendo? Os terrenos já terminaram. Tá tudo construído. Então, o que eles estão fazendo? A vez é subir. O que não pode é deixar eles chegar até o céu, tá entendendo? Mas se deixar eles sobem mesmo!" M., morador do Parque Royal e integrante da diretoria da Associação de Moradores

6.1 Algumas notas sobre os usos e costumes construtivos, na localidade estudada

Conforme abordado no capítulo 4, à conclusão das obras do Programa Favela-Bairro – que significou o primeiro investimento público de caráter estrutural, desde a formação do Parque Royal [1] –, seguiu-se grande incremento da atividade construtiva, nessa favela, na esteira da valorização trazida pelas obras de urbanização e das novas tecnologias, que simplificaram e baratearam o processo construtivo. Esse movimento possuiria duas faces: de um lado, praticamente, universalizou a transformação de barracos de madeira em casas de alvenaria e, de outro, aprofundou o processo de verticalização da favela, que se traduz no fato de que, em 2005, mais de 80% das edificações, do Parque Royal, possuíam mais de um pavimento, conforme exposto na Tabela 8 (subseção 4.2.5.1). Diante disso, o presente capítulo tem por fim desenvolver uma reflexão a respeito dos processos de regulação da atividade construtiva, no caso estudado, procurando conhecer como nele se configura o Direito de construir. Dentre as diversas dimensões relevantes da experiência jurídica, do caso em estudo, aquela relativa ao Direito de construir constitui certamente uma das mais caras, para o Direito urbanístico e para o planejamento urbano. O desafio com que aqui nos defrontamos consiste em

[1] Antes disso, em 1991, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS – realizou, nessa favela, obras de implantação de rede de esgoto provisória, mediante a colocação de manilhas, sem utilização de caixa de gordura (cf. PROJETO, 1996?).

perceber e descobrir as normas, que orientam o processo de edificação – também chamado de *ocupação*, num sentido mais específico –, no espaço do Parque Royal, bem como que relação essas normas guardam com aquelas de ordem legal, basicamente, as fixadas pelo município, no exercício de sua competência de regular o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atribuído pela própria Constituição da República. Conforme já reconhecido, em diversos estudos de caso de favelas, nelas, em geral, a regulação da atividade edilícia se inicia com o estabelecimento de um código de obras de vigência local, com regras e princípios próprios.[2]

Iniciaremos a exploração desse aspecto da experiência jurídica, da localidade em tela, reunindo algumas informações a respeito do processo construtivo, isto é, como, concretamente, as edificações são produzidas, no caso estudado. Nesse sentido, verificamos, em primeiro lugar, que as edificações são ou foram realizadas pelo próprio proprietário, por pedreiro ou por ambos, em conjunto, verificando-se, ainda, a participação de familiares e amigos, não fugindo ao padrão geral da chamada *autoconstrução*. Ou seja, como regra, as construções são realizadas, no Parque Royal, sem qualquer espécie de assistência técnica, baseando-se nos conhecimentos acumulados, empiricamente, pelos moradores. Foram residuais os entrevistados que afirmaram que, no seu caso ou em algum outro, de seu conhecimento, a edificação tivesse sido realizada com a participação de engenheiro, arquiteto ou mesmo de um técnico em edificações.

No caso em questão, o costume da autoconstrução pode ser explicado pelo alto custo da contratação dos serviços dos profissionais, acima mencionados, custos que não têm como serem absorvidos pela remuneração obtida no mercado de trabalho, *vis-à-vis* os dados da subseção 4.2.5.1. O desenvolvimento desse costume parece ter contribuído para a confiança que muitos moradores afirmam depositar em seus próprios conhecimentos, a respeito de obras, ou de alguém próximo a quem costumam recorrer, conhecimentos que, em alguns casos, teriam sido acumulados, em décadas de trabalho, em atividades de construção civil. Os depoimentos colhidos ressaltam tratar-se de uma estratégia para reduzir os custos da obra, uma vez que o trabalho dos próprios interessados, parentes ou amigos é remunerado, quando muito, de maneira indireta, através do oferecimento de churrascos, feijoadas ou de

---

[2] Martinez (1989, p. 21) se refere a dois princípios básicos, adotados na favela Santa Marta: *"o céu é o limite"* e *"antiguidade é posto"*, sendo que o primeiro princípio é condicionado pelo segundo, indicando a prioridade adquirida, por aqueles que edificaram em primeiro lugar. Assim, além de vários princípios reguladores do Direito de construir, elabora-se, nas favelas, uma hierarquia dos mesmos.

ficar *“devendo o favor”* de retribuir o auxílio recebido. Já o trabalho do pedreiro é quase sempre remunerado, uma vez que esse, quando contratado pelo interessado, é quem coordena a execução da obra e se responsabiliza, perante o contratante, por sua solidez. Porém, quando se trata de alguém que exerça esse trabalho, profissionalmente, o preço cobrado pelo serviço, muitas vezes, é inferior àqueles, normalmente, praticados no mercado. Esse caso constitui um dos exemplos de relação social encontrada, na favela estudada, que, não obstante não esteja inteiramente fora das relações de mercado, não se submete, pura e simplesmente, às regras desse, sendo temperado por outras formas de regulação da vida social. Ocorre, aqui, o aproveitamento da rede de relações pessoais de que a pessoa dispõe, bem como do conhecimento acumulado, próprio ou de terceiros, quanto aos processos construtivos, decorrentes de inserção profissional, em atividades de construção civil ou de experiências anteriores de autoconstrução. Nos termos de Bourdieu (2001), em face das limitações de *capital econômico*, os moradores recorrem ao *capital social* e ao *capital técnico* de que dispõem. Ou, ainda, nos termos de Polanyi (2000), procuram obter, com base no *princípio da reciprocidade*, aquilo que não puderam obter recorrendo, pura e simplesmente, ao princípio das *trocas de mercado*. O depoimento, abaixo, ilustra o quadro, aqui desenhado:

> *É igual bater uma laje. Você contrata o pedreiro e compra umas carnes. O pessoal trabalha batendo a laje a manhã inteira, depois é churrasco, cerveja e aquilo ali é a paga. Ninguém vai cobrar R$ 100,00 para bater a laje do vizinho. O pedreiro você tem que pagar, os outros não. Na minha casa o pedreiro falou que ia botar um ajudante e eu falei ‘não, eu te ajudo’. Carreguei areia com ele, ajudei a subir as coisas, meu marido ajudou. Chovendo e a gente subindo areia balde por balde. Eu que ia enchendo o balde, botava no gancho e meu marido puxava. Se ele botasse o ajudante eu ia ter que pagar. O meu marido falou ‘deixa o garoto vir, não precisa você pagar, eu pago do meu’. Aí eu concordei: ‘se você vai pagar, traz ele, mas depois se você não pagar não me diz que eu estou devendo a ele, que eu não tenho dinheiro para pagar não’ (risos). Você vai fazer obra, se orçou em R$ 1 mil, você pode gastar R$ 2 mil, é sempre o dobro. Se você vai gastar R$ 500, guarde R$ 1 mil que você vai precisar. O primo do meu marido fez um preço mais em conta para a gente, porque se fosse cobrar o que ele cobra aí fora seria, no mínimo, R$ 1.500 ou R$ 1.600,00. Ele trabalhou quase 3 semanas por R$ 700,00. Foi um preço de irmão, ele falou ‘vou te dar um desconto porque você é meu primo’. Lá em casa, se meu marido não está, quem tem que acompanhar a obra sou eu. Eu fico falando* [para o pedreiro] *‘isso é assim, faz assim, não sei o que’. O primo do meu marido me falou ‘faz um curso de arquiteto, para você trabalhar e tudo que você mandar eu fazer, eu faço’ (risos). Arquiteto mesmo ninguém contrata, tem que confiar no seu pedreiro.*

Um de nossos entrevistados trouxe depoimento bastante elucidativo, a respeito dos processos construtivos adotados, no local. Trata-se do Sr. Elói, maior proprietário de imóveis do parque Royal, além de dono de loja de material de construção e ex-integrante da diretoria da Associação de Moradores. Desde 1984, quando se mudou para o Parque Royal, até os dias de hoje, tornou-se uma pessoa conhecida e influente nessa favela, na qual deixou de residir, tendo se mudado para casa em seu entorno imediato – na Estrada Governador Chagas Freitas, do lado oposto ao da favela –, sendo que alguns de seus filhos ainda residem na favela. Eis sua narrativa sobre como intervém na realização de construções, no local:

> *Eu sempre fui procurado, porque como mestre de obras que fui, 32 anos na profissão, eu era procurado pra poder colaborar com a Associação de Moradores, como também ver coisas que podia ser feito antes do próprio POUSO. Tenho conhecimento de esgoto, água e tal e tal..., eu era sempre procurado pela doutora Sandra, anteriormente pelo doutor Mauro e Helenita, que também trabalhou aqui no POUSO. Eu era sempre procurado porque sempre gostei de dizer 'olha aqui foi feito, num guenta 2 andares, num guenta 3, uma ferragem, uma viga com tantos metros, não pode deixar de levar cavalete, ou bacia, como é na engenharia...' E com esse argumentos cheguei a ser um dos mais respeitados na comunidade como colaborador e conhecedor da construção civil. Alguns fizeram, mas não se liga, acha que porque é o dono da casa, pode tudo. Eu orientava e era bem procurando pelos moradores, porque sempre a Associação, até a gestão passada fui Diretor de Obras. Eu algumas vezes tive que chamar a Defesa Civil para que tomasse providências, não tinha condição de construir com ferro de ¼ e botar 3 andares. Tinha que ser a fundação com 5/16 no mínimo, como se vende aqui, pra botar peso no 3º andar. Sapatas de no mínimo 1,20m, e quando alguém queria fazer com 80cm, 'ah ta bom, vou fazer, eu que mando...', eu dizia 'não vai fazer, não vai fazer que eu chamo a Defesa Civil'. Durante 8 anos fiquei, junto com o companheiro Oliveira, José Oliveira, um dos melhores Presidentes que tivemos aqui. Você conheceu?* [dirige-se ao pesquisador] *Pode se informar com qualquer morador, ou seja, com todos os moradores, eu sou o cidadão mais respeitado, dentro dessa pergunta sua. Eu sou hoje, um dos maiores conhecedor da obra, ou seja, a construção civil, do Parque Royal. Não estou dizendo do Rio, mas no Parque Royal sou respeitado. Numa escada pra fazer, ensinar, informar como se faz uma piscina, como se faz uma cisterna, como se levantar uma obra para uma garantia, muitas vezes, de um acidente. Mas eu recebo aqui 3, 4 pessoas por dia, sobre o Parque Royal, é esgoto..., 'falei com o presidente, ele não está indo olhar', varias situação, 'faz alguma coisa por nós', porque eu sou distinguido daquilo que tem que ser direito dos nossos moradores. Mas aparentemente todos têm um respeito pela minha verdade, porque eu não gosto da não verdade, ou seja, eu não gosto da mentira, não gosto da pessoa teimoso, porque quando ela é teimosa, nós temos pessoas competentes pra tirar, chamar você e 'você deixa de ser teimoso a partir de hoje, essa obra está embargada e só vai ser feita até segunda ordem'. E o morador espera segunda ordem para*

> *fazer. Não faz. Não fazia e não faz. Até porque hoje nós temos o grande apoio do posto da Prefeitura. Nós temos um engenheiro ao nosso lado, para parar a obra com a força daqueles que também entende e nessas palavras conjuga o engenheiro, ajudando aquele que quer construir por conta própria, sem noção, que é o que mais tem. A obra tem que ter um engenheiro, como não tinha um engenheiro anteriormente, então era procurado os mais inteligente, entre eu e outros, para a construção. Hoje nós temos o POUSO. Chegar lá no POUSO, por exemplo, eu sou um dos principais, para fazer qualquer acréscimo ou mudar qualquer coisa eu vou no POUSO, para respeitar o direito e o espaço publico que é da Prefeitura, que precisa rever o mais rápido possível, porque tem algumas coisas...*

Na dinâmica autoconstrutiva, que aqui analisamos, vemos existir espaço para a realização de obras, mesmo sem a experiência que seria presumidamente necessária para tanto. Um dos entrevistados nos relatou que ele próprio fez a obra da casa onde mora, e onde ocorreu a entrevista, só tendo ajuda de outros para bater a laje. A profissão dele não é de pedreiro, ele trabalha consertando eletrodomésticos. Os acabamentos da casa foram avaliados, por outros moradores, presentes à entrevista, como bem colocados, causando boa impressão estética. Um outro caso foi assim narrado, pela entrevistada:

> *Para fazer a minha casa foi um sacrifício. Só acabou um cômodo, ainda falta o resto. Eu construí em cima da casa da minha mãe. Tive que insistir um pouquinho porque meu pai não estava querendo deixar (risos). Ele não gostava muito dele* [refere-se ao namorado] *(risos). Meu pai que levantou a obra da minha casa. Estamos fazendo aos poucos porque ele* [o namorado] *não está trabalhando. Ele não sabe fazer obra, mas não contratou ninguém, está fazendo do jeito dele.*

Em suma, valendo-nos das palavras de um dos moradores entrevistados, “no Parque Royal, todo mundo é pedreiro”, e todo pedreiro é construtor, concentrando a concepção e a execução da obra. Segundo esse mesmo morador, tal fato chegou a provocar ironias de policiais, em *blitz* realizada, na favela, que, assim, nos foi relatada:

> *É aquele negócio, em comunidade tem muito pedreiro né? Entre aspas tem muitos pedreiros, que falam que um sabe mais do que o outro. Modéstia à parte, pra um pedreiro fazer um prédio, ele tem que ter um engenheiro, um mestre de obras, ele tem que ter o cara que desenha, o arquiteto né, pra fazer aquilo ali que tá no papel, agora o pedreiro chega: ‘isso aí fui eu, eu garanto’. Aí tu chega, no caso, e olha o que tinha, a Associação chega e olha direitinho, na época uma menina* [refere-se à técnica do POUSO] *ficava justamente olhando esse negócio assim, aí chamava o morador que estava fazendo o andar de cima. ‘Vou fazer porque eu tenho dinheiro’. Não se trata de ter o dinheiro, se trata se a fundação da casa aguenta o peso de mais uma ou duas casas em cima, não é? Mas aí já vem aquela ignorância, ‘vou fazer porque eu tenho dinheiro, tenho dinheiro e vou pagar o pedreiro’. O pedreiro quer tirar o dinheiro dele ‘ah, vou fazer essa casa*

> *de qualquer jeito, não vou morar mesmo aí.' Quem trabalha com esse negócio de obra, então, às vezes trabalha com as pessoas, a pessoa faz um negocinho, olha só esse piso aqui* [da própria sala onde estávamos]. *'Ah, ta bom, não é pra mim mesmo'. Mas é pros outros. Não tá fazendo? Então tem que fazer o negócio direito né? Já tem outros que 'não, tá bom, vou pintar essa casa aqui.' Deu uma olhadinha 'ta bom, não vai botar, não vai chegar perto de mim, tá bom'. Depois o dono vem, aí olha, 'tô achando um defeito ali, a casa tá fora de esquadro, que não sei quê'. Tem muitos pedreiros na comunidade, muito, muito, muito mesmo. Chega uma época aí que os policia tava atacando direto a comunidade, aí parava todo mundo, todo mundo com um metrozinho debaixo do bolso. 'Aí, que que você faz da vida?' 'Sou pedreiro'. 'Tá bom, pode ir'. 'Que que você faz da vida?' 'Sou pedreiro'. 'E você?' 'Ajudante de pedreiro'. Aí eu vinha passando com meu filho, falaram assim 'se falar que é pedreiro vou levar preso'. Falei 'o que é que foi?' 'Faz o que na vida?' 'Eu trabalho em distribuidora de bebida'. 'Caramba', a policia levantou a mão. 'Caramba, o único que não é pedreiro, porque todo mundo que passa aqui e eu pergunto o que que é, é pedreiro. É pedreiro ou ajudante do pedreiro'. Eu falei 'é o único jeito de eles falarem que trabalham, né'. Mas realmente é assim, porque tem gente que não faz nada o dia todinho, mas tá com um metrozinho no bolso.*

Outros depoimentos também relatam os problemas da autoconstrução, tendo em vista as fragilidades do solo, no Parque Royal, e considerando que, nesse sistema, somente o próprio construtor conhece com maior precisão as fundações da edificação, o que faz com que terceiros adquirentes produzam edificações novas, com grande margem de incerteza. Tal problema se acentua à medida que avança o processo de verticalização, que já alcança quatro pavimentos, embora a grande maioria das edificações tenha entre dois e três. Conforme duas agentes comunitárias, entrevistadas em conjunto:

> *Aqui ultimamente tá tendo muito caso de aluguel, a pessoa pega um cômodo como esse, divide em dois, faz um pequeno banheiro, bota uma porta e é um aluguel. Não é arejado, muito mal tem uma janela e um basculante... e assim, vai quebrando e vai montando vários aluguéis num espaço muito pequeno...*
>
> *E aqui não tem possibilidade de ter um quarto andar também, eles estão botando até o quarto andar. Aqui no momento não tem estrutura, porque isso aqui é água né, é tudo aterrado.*
>
> *Não cai porque é uma juntinho da outra, assim agarradinho, uma apóia a outra.*
>
> *A minha a fundura* [a entrevistada quis dizer "fundação"] *é boa porque eu peguei um barraco, levantei, eu sei a fundura, eu sei ate quando, mas a pessoa compra... A fundação, o alicerce, eu sei até quanto eu posso botar ali, porque fui eu que fiz. A outra pessoa compra de outra pessoa, não sabe, não tem a menor idéia... Teve um vizinho que ele pegava resto de material, ferro, pra fazer a sapata..., é sapata né? O*

> *apoio, da fundação, ele pegava ferro jogado pra fazer. Quer dizer, hoje em dia já tá em quarto lugar, ele já vendeu, a pessoa não tem noção. Aquele ferro vai corroendo, uma hora vai pro brejo o apoio da... Sabe que a água é salgada né? Na época que fiz minha casa, quanto mais eu cavava, mais dava água. Eu botei uns pedrão na fundação, comprei uns pedrão, nós colocamos em cada buraco que eu fazia. Pobre não faz isso não, não tá nem aí.*
>
> Joga uma terrinha, joga um cimentinho e acabou.

O processo de acentuado fracionamento interno das unidades ou de um determinado pavimento, acima noticiado, pelas entrevistadas, tornou-se bastante visível, na pesquisa realizada nos *cadastros*. Nesses, observamos que, nas 10 quadras pesquisadas, há uma média de 2,28 unidades por lote. No entanto, nos três casos extremos, verificados nas aludidas quadras, encontramos lotes com 9, 11 e 12 unidades, respectivamente (vide planta e fotos, no ANEXO D da presente tese – em 4 páginas). Tais lotes apresentavam diversas unidades com menos de 20m², e deles fizemos o seguinte quadro síntese:

Tabela 16 – Detalhamento dos 3 lotes com maior nº de unidades

	Nº DE UNIDADES	MAIOR UNIDADE	MENOR UNIDADE	Média das unidades (com área comum)	Média das unidades (excluída área comum)
Lote A	9 unidades	31,25 m²	13,90 m²	43,75 m²	20,77 m²
Lote B	11 unidades	41,45 m²	14,70 m²	24,70 m²	22,78 m²
Lote C	12 unidades	95,15 m²	11,80 m²	33,17 m²	31,10 m²

Fonte: Cadastros da SMH

Um dos poucos casos, noticiados pelos moradores entrevistados, de obra ou edificação, realizada dentro da favela estudada, com a assistência técnica de profissional do ramo, foi o da *Creche Comunitária Alegria da Criança*, fundada há mais de 20 anos, em virtude do esforço conjunto de várias mulheres, moradoras do Parque Royal, e em funcionamento, até hoje, possuindo, inclusive, convênio com a Prefeitura da Cidade, desde 1987. Nesse caso, foi-nos relatado que uma assistente social da UFRJ, que à época fazia trabalho social, no Parque Royal, chamou um engenheiro amigo dela para elaborar a planta da creche, o qual findou por, também, ajudar na elaboração de relatório para a prefeitura, necessário para firmar o

convênio, tendo ainda doado material de construção para a laje, azulejos etc, tudo feito voluntariamente.

Uma alternativa para o enfrentamento dos problemas, acima relatados, seria a prestação de assistência técnica, por intermédio do POUSO. Os integrantes desse programa, por nós entrevistados, ressaltaram que essa deveria ser feita, e gratuitamente, pelo próprio POUSO, uma vez que constitui uma de suas atribuições – conforme o Decreto nº 15.259/1996, que os instituiu oficialmente –, tendo sido efetivamente realizada, durante os anos iniciais de funcionamento desse órgão, no Parque Royal. No entanto, face às equipes muito reduzidas, a que esse programa ficou relegado, há alguns anos, há grandes limitações à capacidade de resposta, a demandas dessa natureza. No depoimento abaixo, o técnico entrevistado reconhece alguns dos problemas mais freqüentes, decorrentes da ausência de assistência técnica construtiva:

> *Eu sou um profissional que estou fazendo isso para você* [refere-se aos moradores do Parque Royal] *de graça, enquanto que lá fora tem que pagar uma fortuna. Você compra um terreno e quer construir, você não vai pagar uma grana para um arquiteto ou engenheiro fazer para você? Aqui dentro você não paga nada, sai de graça, está nas suas mãos, é só você pedir. Eu não vou desenhar para você um palácio, mas dentro do espaço que você possui eu vou tentar fazer a melhor coisa em termos de segurança - para a coisa ficar decente, não ficar solta e poder cair – e de saúde, visando a iluminação e ventilação de todos os ambientes, que ninguém pensa nisso.* [Os moradores] *fazem sepulturas, só tem uma porta e uma janela na frente e pronto.*[3] *Quarto, banheiro e cozinha não têm ventilação. E você cria crianças aí dentro, num ambiente que, como aqui era alagadiço, está sempre úmido. Num croqui que eu fiz eu botei o piso 15 cm acima do solo, para poder isolar mais. Qualquer coisa, encheu a maré, você ainda vai estar acima do que a maré poderia trazer. Eu tento mostrar que eu não estou aqui dizendo não 'porque eu não gosto de você'. Eu não lhe conheço e meu papel aqui é dizer que você não faça assim porque, desta forma, você está prejudicando não só o seu vizinho debaixo, do lado e a própria configuração da comunidade. Você está saindo do alinhamento frontal. Aqui na frente tem um embargado que botou a varanda dele lá na calçada, avançou por cima, pelo espaço aéreo. A pessoa comprou um imóvel construído: como é que estão as sapatas? Como é que estão as colunas? Que ferro foi usado ali? Como é que foi feito aquele concreto? As pessoas às vezes falam assim 'ah, doutora, a senhora não podia ver para mim se eu podia construir mais um andar?'. Eu respondo que eu não tenho visão raio-X, não tenho como adivinhar, não fui eu que construí, não tem memorial descritivo do que foi usado, então fica muito difícil dizer se dá para botar mais um andar. Amanhã cai e quem disse que podia fui eu. 'Desculpe, mas eu não posso dizer isso para você e correr o risco de falar uma inverdade'.*

---

[3] Constava de duas fichas dos c*adastros* uma anotação de irregularidade da construção, consistente no fato de que a unidade não possuía ventilação (janela).

Conforme os depoimentos, a maneira como as construções são realizadas, pelos moradores, não se alterou sensivelmente, mesmo depois da conclusão das obras de urbanização e da instalação do POUSO, muito embora alguns moradores tenham afirmado que *"o POUSO também ajudou muito"*, no que concerne à orientação do processo de realização de obras. Os elementos colhidos em campo apontam, em sua grande maioria, para o fato de que as edificações existentes se orientam, menos por normas edilícias, legais ou técnicas, e mais, pelas possibilidades e conveniências do proprietário, que promove ou encomenda a obra, especialmente, na perspectiva da futura ampliação vertical da edificação.

Conforme verificamos, em nossa observação de campo, que foi corroborada pelo técnico do POUSO, atuante no local, na quase totalidade dos lotes, observa-se uma taxa de ocupação de 100%, isto é, a edificação existente ocupa toda a área disponível, no solo. Desse modo, a grande maioria das construções encontra-se "colada" àquelas, situadas nos lotes confinantes, fato que deu origem a um dos sensos comuns mais veiculados, no Parque Royal, sendo repetido, por vários dos moradores entrevistados, e, até mesmo, por um técnico do POUSO, atuante no local: as edificações, estando fisicamente unidas, servem como escora, umas para as outras, impedindo que qualquer delas desabe. Conforme as informações do aludido técnico, dadas as circunstâncias locais – espaço plano e lotes relativamente pequenos –, não haveria como se estabelecer, legalmente, qualquer espécie de afastamento para as edificações, pois isso equivaleria a inviabilizar a edificação e, logo, a legalização daquelas que os moradores realizassem. Assim, diante de nossa indagação, sobre o hábito de construir casas "coladas" e apoiadas umas às outras, o que poderia fazer com que uma devassasse ou ameaçasse aquela contígua, colhemos a seguinte reação, de dois entrevistados: *"Você compra um terreno, o terreno vai até aquela parede, você pode construir até a parede, ninguém quer fazer deixando espaço sem usar. O lugar já é pequeno, você ainda vai perder espaço?"* Em suma, os depoimentos dos moradores apontam na direção de uma expectativa de aproveitamento intensivo de seus respectivos lotes, a fim de compensar as suas dimensões exíguas, expectativa que se insere na percepção dos direitos construtivos, que entendem possuir.

Por outro lado, mesmo após nove anos da vigência do Decreto 19.350, que instituiu as normas de uso e ocupação e o licenciamento prévio de novas edificações ou reformas, verificamos não ter vigência o costume de procurar o POUSO, para

essa finalidade, o que, em geral, ocorre, *a posteriori*, em virtude da fiscalização exercida por esse órgão ou quando do surgimento de ameaças à estabilidade da edificação. Conforme definido, por uma das entrevistadas, *“acho difícil irem lá* [no POUSO] *antes* [de construir]*, porque o costume não é esse. O pessoal faz e se a Prefeitura vier depois aí é que vê o que pode acontecer”.* Tal tipo de postura é reconhecida pelos moradores, alguns dos quais afirmam que o POUSO *“até deve orientar alguma coisa sobre obra, puxado, assim. Eu mesmo nunca fiz obra. O certo seria saber se pode ou não né, puxar ou não”*. Ou seja, o morador dá a entender, indiretamente, que as obras são realizadas, sem prévia consulta sobre a sua regularidade, à luz das regras estatais. A recorrência desse fato é confirmada pelos técnicos do POUSO, que veem, na mudança desse hábito, um dos maiores desafios ao processo de regularização da favela, com vistas à sua *“transformação em bairro”*.

Diante do quadro, acima, colocamos aos entrevistados o questionamento a respeito da ocorrência de defeitos de obra, ou mesmo de eventuais sinistros, na área do Parque Royal. Verificamos que quase 50% afirmaram ter enfrentado ou ter conhecimento da ocorrência de problemas construtivos, com outros moradores do local, sendo que alguns deles foram bastante específicos em apontarem problemas relevantes, um deles, com o agravante de ter ocasionado a morte do morador.

> *Assim, na minha família, minha irmã tem uma casa na Rua da Ciclovia, a casa dela tem uma rachadura imensa na parede, a moça do POUSO foi e informou que tinha que fazer uma* (inaudível) *resistente, porque ali é uma área de mangue, então não sabe como está lá por baixo a fundação de tudo, do terreno, pode estar arenoso, a água está levando, alguma coisa assim. Então as pessoas ali não pensam bem se vai dar problema futuramente ou não. E dá muitos.*

Alguns depoimentos informaram que a Defesa Civil já foi chamada à favela, a fim de vistoriar edificações, que apresentavam rachaduras. Com relação a ocorrências dessa natureza, há um caso emblemático, relatado por técnico do POUSO:

> *Raros são aqueles que vêm perguntar. Quando você olha, já fez. Tem uma casa aqui que está toda rachada e o dono já fez o buraco da escada. Eu já falei: ‘pelo amor de Deus, o senhor não vai construir nada aqui em cima! O senhor vai ter que botar tudo no chão e fazer tudo de novo’. Porque ali na Ciclovia é mais problemático, porque está mais próximo da maré. O terreno é alagadiço. Qualquer coisa mal feita em baixo, os recalques vão acontecer e se forem muito grandes vai cair tudo. Eu acho que só não caiu porque tem uma casa de um lado e outra casa de outro que estão prendendo, porque a rachadura é de 45º e dá para botar o dedo ali dentro. Eu já falei para ele: ‘o senhor não faça nada aí dentro, pelo amor de Deus’. Mas ele é dono do nariz*

> *dele, o máximo que eu posso fazer é embargar a obra dele, quando ele começar. Não posso fazer mais do que isso. Por enquanto a intervenção ali ficou só na orientação verbal, porque ele não estava fazendo nada. Se ele não está construindo nada eu não tenho o que embargar, não tenho o que notificar. (...) A única coisa que a Defesa Civil vai fazer é dar a ele um auto de interdição. Ele vai continuar morando lá. Isso não vai alterar em absolutamente nada o que hoje existe. O mais importante é eu ficar de olho para ele não botar nenhum peso em cima daquelas paredes lá. Se ele não fizer isso, a tendência é a de que aquilo acomode, já que existem construções dos dois lados. É isso que eu espero!*

A explicação dos técnicos do POUSO, para a ocorrência de tais problemas, oscila entre o aspecto econômico e o que definem como “cultural”, relativo aos hábitos arraigados, ao longo de vários anos e gerações. No extrato de entrevista, abaixo, junto com essa explicação, o técnico entrevistado traz um panorama dos problemas, advindos do processo de autoconstrução, acima descrito:

> *Esses problemas só acontecem porque a pessoa não tem condição* [econômica]*, porque quando tem você vê que as casas são arrumadinhas, que fizeram direito. Quando não tem condição, a pessoa faz do jeito que dá e acontece isso: racha, quebra, cai, desaba. Caiu um prédio há um mês lá na favela de Manguinhos, e há mais tempo caiu outro no Terreirão, lá no Recreio, perto do Canal das Tachas* [esse último caso foi amplamente noticiado pela mídia]*. É a mesma coisa: construção sem nenhuma orientação técnica, sem cálculo estrutural, feita toda no olhômetro, com aquele concreto misturado na mão, na enxada, você não sabe o fator água por cimento, tudo muito arcaico e traz o risco de ruir mesmo. Falam ‘ah, eu coloquei ferro, isso aqui agüenta 3 andares’, aí bota o 2º e cai. Qual foi a amarração feita? Às vezes não é a estrutura de cima, mas a fundação que foi mal feita, começa a recalcar e aí cai tudo. Eu não sei como é que as favelas estão de pé. Eu acho que é a mão de Deus que segura, porque você vê cada coisa absurda, pilares sem nenhum prumo, tudo torto, faltando massa, com ferro exposto, e estão lá, não caem. Vamos torcer para que continuem assim!*

Assim, a perspectiva dos técnicos do POUSO, sobre os processos construtivos, tem sido a de tentar:

> *mostrar para as pessoas o que elas não enxergam. Quando a pessoa mora em comunidade ela diz ‘não tem lei, eu não preciso fazer planta, eu não preciso de licença para construir, eu não preciso fazer nada. Eu compro o material de construção e faço do jeito que eu quero’. Eu tento colocar isso na cabeça das pessoas: quando for construir ou reformar, chama o POUSO.*

6.2 O problema da limitação da altura das edificações

6.2.1 Gabarito legal, gabarito real e gabarito interiorizado pelos moradores

Tendo em vista o cenário desenhado, na seção anterior, coloca-se como item central da configuração do Direito de construir, na favela de Parque Royal, a questão da regulação do gabarito das edificações, isto é, dos meios pelos quais são definidos limites para o número de pavimentos das mesmas.[4] Conforme já expusemos, no capítulo 4, desde o ano 2000, foram estabelecidos, no âmbito do Direito estatal (por meio do Decreto nº 19.350), limites para o número de pavimentos das novas edificações ou acréscimos, naquelas já existentes. Esse decreto lista alguns logradouros, nos quais se admitem três pavimentos, a saber, todos os doze logradouros, classificados como "rua", todos os três, classificados como "praça" e cinco de seus logradouros, classificados como "travessa" – o que equivale a 15% do total de travessas, existentes nessa favela. Para os demais logradouros – isto é, as vinte e sete travessas restantes, o que equivale a 85% do total dessa categoria –, vigora o limite de dois pavimentos. Assim, fica clara a *mens legis*, no sentido de ser um pouco mais permissiva, nas vias principais, que correspondem às vias centrais, mais antigas e mais largas, e um pouco mais restritiva, nas vias secundárias e, logo, mais estreitas. De modo geral, o gabarito legal de três pavimentos vigora em menos de 50% dos logradouros, do Parque Royal.

Já o Relatório de AGRAR (RIO DE JANEIRO, 2006), fruto de trabalho de campo, realizado em 2005, noticia que, de fato, as edificações, no Parque Royal, apresentam-se com o seguinte gabarito:

Tabela 17 – Gabarito real das edificações do Parque Royal em 2005

1 pavimento	163 lotes	17,40%
2 pavimentos	395 lotes	42,16%
3 pavimentos	335 lotes	35,75%
4 pavimentos	44 lotes	4,70%

Fonte: Relatório AGRAR

[4] Além desse caso, de maior destaque, os outros aspectos do processo construtivo, que apareceram em algumas entrevistas, foram a colocação de canos suspensos, para escoamento de água das unidades (de modo a molhar quem passa, em via pública), e as edificações realizadas em espaços públicos, sejam aquelas, que ultrapassam o alinhamento definido para os lotes, sejam aquelas, realizadas em praças (quiosques) ou áreas impróprias à ocupação (as *garagens*).

Ilustração 26 – Planta do gabarito real do Parque Royal

PLANTA DE MAPEAMENTO TEMÁTICO

ESCALA: 1/1000

N

LEGENDAS:

GABARITO EXISTENTE - EDIFICAÇÕES:

1 PAVIMENTO

2 PAVIMENTOS

3 PAVIMENTOS

4 OU MAIS PAVIMENTOS

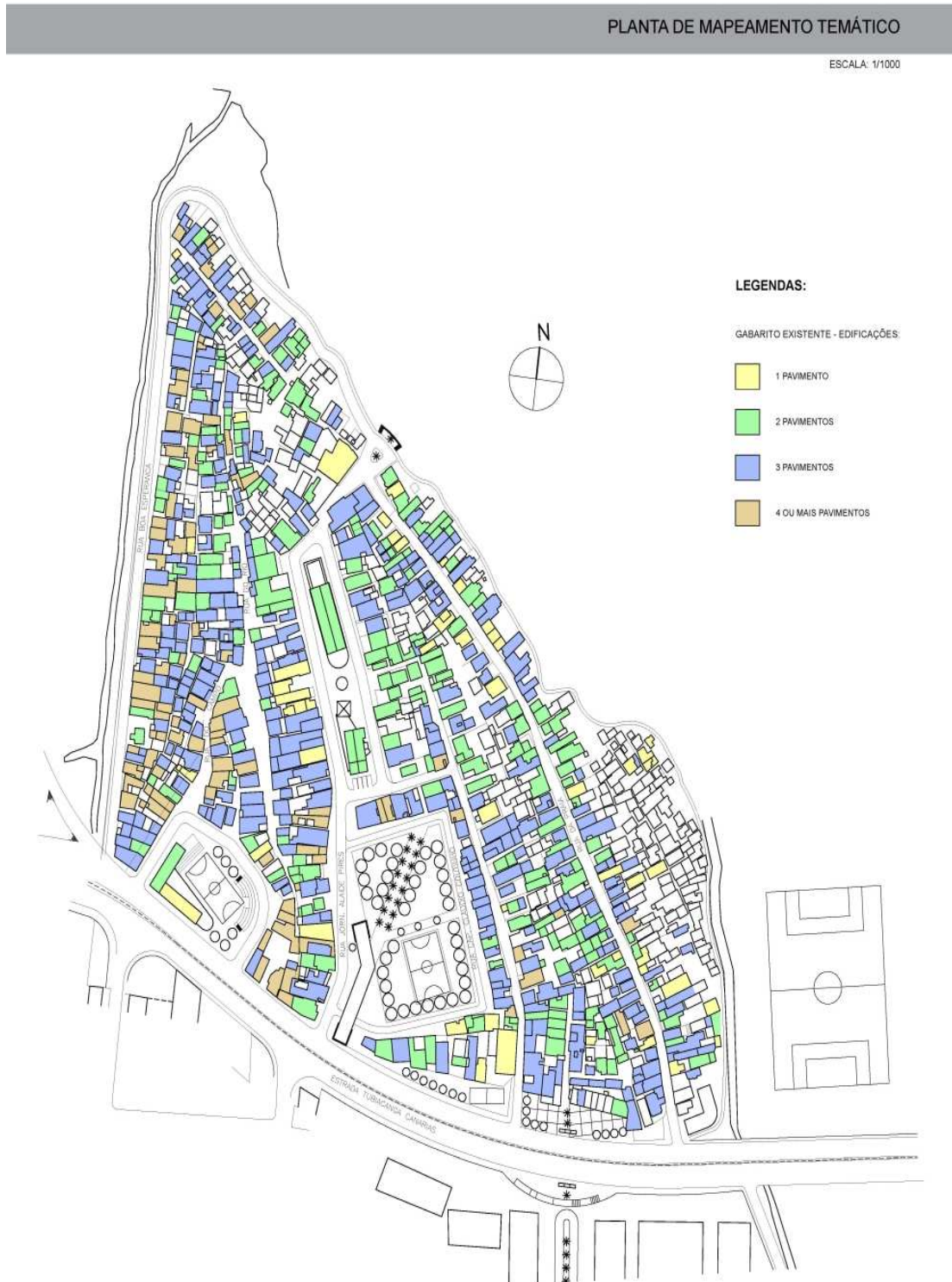



Ilustração 27 – Planta do gabarito legal do Parque Royal

PLANTA DE MAPEAMENTO TEMÁTICO

ESCALA: 1/1000

N

LEGENDAS:

GABARITO PERMITIDO NA AEIS - RUAS:

ATÉ 2 PAVIMENTOS

ATÉ 3 PAVIMENTOS

RUA BOA ESPERANÇA

RUA JORN. ALAIDE PIRES

ESTRADA TUBIACANGA CANÁRIAS

O aludido relatório não informa a respeito da idade ou da localização dos 40,45% de edificações, que possuem gabarito de três ou quatro pavimentos, de modo que não é possível afirmar que se trate de edificações, que estejam violando as normas legais em vigor, não sendo passíveis de regularização, o que apontaria para a derrogação prática do limite estabelecido pelo Estado e, logo, para a frustração do processo de regularização, ali esboçado. Uma investigação dessa ordem – que, normalmente, só poderia ser realizada pelos órgãos estatais, ou por entidades privadas, conveniadas ao Estado – afigurar-se-ia bastante útil. Ela poderia esclarecer se a dinâmica de crescimento da favela, em questão, estaria ou não se processando de molde a extrapolar os limites legais, para ela definidos, servindo, também, para avaliar os mecanismos criados para o controle do crescimento local, como a fixação de normas edilícias e a instalação do POUSO. Tal controle, lembre-se, constitui objetivo explicitamente declarado e enfatizado, tanto na legislação editada para as favelas, como no discurso dos gestores públicos, ambos colocados sob constante pressão, nesse sentido, sobretudo por parte dos grandes veículos da mídia e dos segmentos sociais, externos às favelas.

Na imagem apresentada, abaixo, produzida com base em plantas, elaboradas em 2005 – que não incorporam algumas das mudanças, no sistema viário, introduzidas com as obras do Programa Favela-Bairro –, fizemos uma superposição entre o gabarito existente de fato (real) e aquele definido no Decreto 19.350 (legal). À vista dele, podemos perceber que há um bom número de edificações, que ultrapassam o gabarito permitido, para a respectiva via, pela legislação estatal. No entanto, a afirmação de que se trata de edificações irregulares ainda dependeria da apuração do momento da realização daquelas, que ultrapassam o limite estabelecido no decreto municipal.

Ilustração 28 – Planta do gabarito *real x legal* do Parque Royal

PLANTA DE MAPEAMENTO TEMÁTICO

ESCALA: 1/1000

N

LEGENDAS:

GABARITO EXISTENTE - EDIFICAÇÕES:

1 PAVIMENTO

2 PAVIMENTOS

3 PAVIMENTOS

4 OU MAIS PAVIMENTOS

GABARITO PERMITIDO NA AEIS - RUAS:

ATÉ 2 PAVIMENTOS

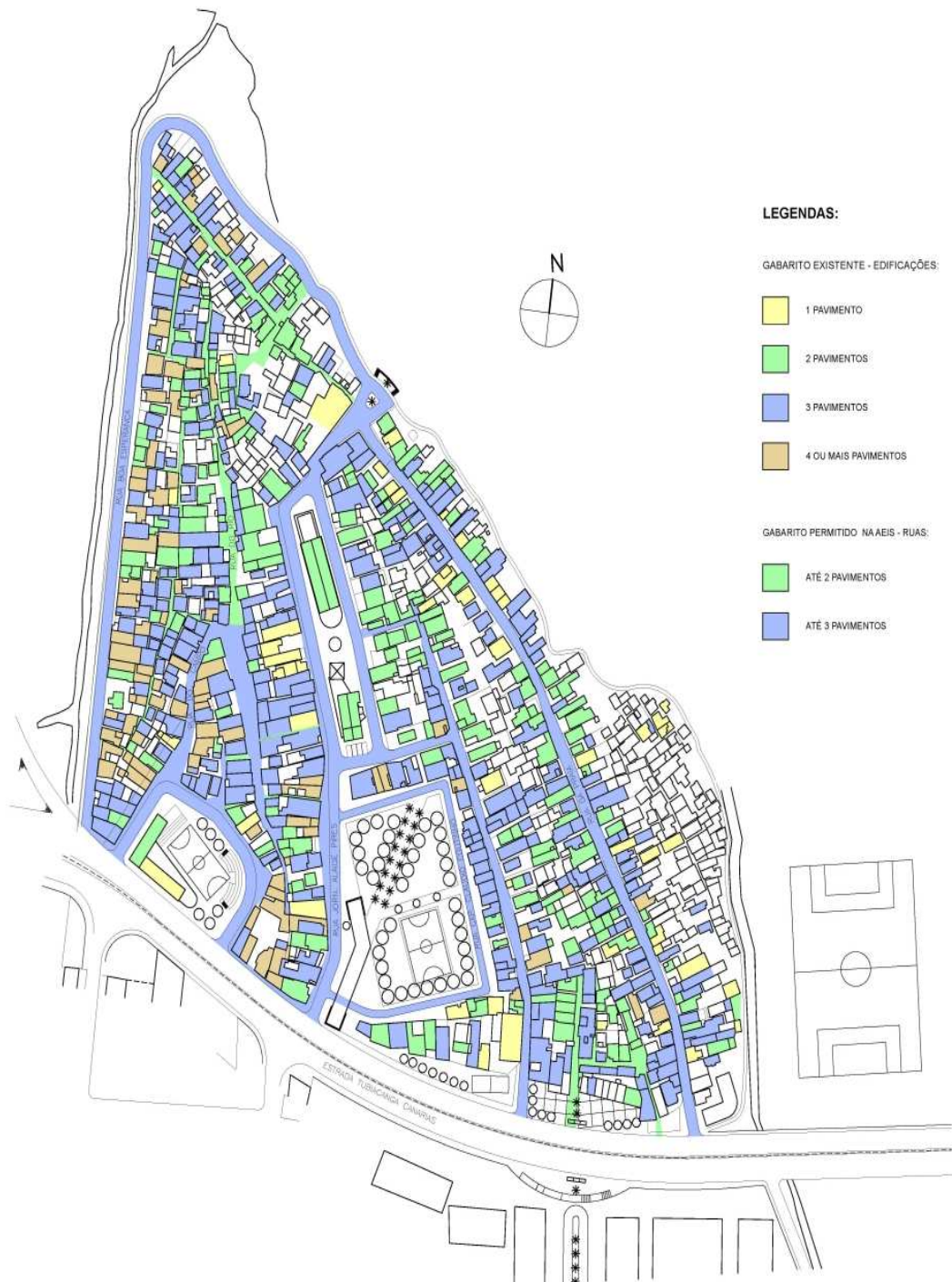
ATÉ 3 PAVIMENTOS

Tomando como base as entrevistas realizadas com moradores, do Parque Royal, ao longo de 2008 e 2009 – portanto, mais de oito anos, após a edição do Decreto 19.350, e mais de 10 anos após a instalação do POUSO, nessa localidade – chegamos ao seguinte quadro geral, a respeito das percepções dos moradores, quanto ao limite vigente para a altura das edificações:

Tabela 18 - Altura máxima das edificações conforme a percepção dos moradores [5]

GABARITO INTERIORIZADO PELOS MORADORES	
2 pavimentos	3,23%
2 pavimentos + 1 terraço	3,23%
2 ou 3 pavimentos	3,23%
3 pavimentos	80,62%
3 pavimentos + 1 terraço	3,23%
4 pavimentos	3,23%
5 pavimentos	3,23%

Fonte: Pesquisa de campo no Parque Royal 2007-2009

Como se observa, a resposta “3 pavimentos” se destaca, nitidamente, como a única que alcançou relevância estatística, sendo que todas as demais apresentaram frequência idêntica e residual. Por outro lado, deve ser esclarecido que alguns entrevistados – em número não expressivo – trouxeram informações que não foram computadas, na tabela acima, uma vez que as consideramos como de caráter qualitativo, sobre a questão em tela. Dentre eles, situam-se aqueles, para os quais não existiriam regras orientadoras e ordenadoras da execução de novas edificações, a exemplo do seguinte depoimento:

> Hoje, por exemplo, o pessoal quando constrói segue algum tipo de regra? Ou faz do jeito que bem entende?
>
> *Eu acredito que não segue regra de nada. Porque eu nunca vi, por exemplo, fiscalização de Prefeitura sobre construção. Se você for construir uma casa aqui na Portuguesa você tem que consultar a Prefeitura, pedir licença para construir. Na favela não existe isso. É porque geralmente não é cadastrado né, uma coisa legal, legalizada,*

[5] Dos 78 moradores do Parque Royal por nós entrevistados, 62 se manifestaram objetivamente a respeito do limite para edificar vigente no local, com base em cujos depoimentos foi montado o quadro acima.

> *eu quero dizer, não é um terreno em próprio. Quando é um terreno próprio você vai pagar imposto, você paga IPTU, essas coisas assim, em favela você não paga imposto. Então para construir você não vai na Prefeitura.*

As respostas dos moradores sugerem a percepção da existência de um limite, linear e uniforme, para as edificações, no Parque Royal, não demonstrando ter sido introjetada a variação desse limite entre dois e três pavimentos, conforme o logradouro, estabelecida na norma estatal, com exceção de 3,23% dos moradores ouvidos. Parece-nos que tal percepção pode ser atribuída a dois fatores. O primeiro residiria nas deficiências nos espaços de participação dos moradores, no processo de elaboração e deliberação das normas estatais, debatidas no capítulo 4. O segundo residiria na vigência local de uma moralidade isonômica, segundo a qual os direitos de todos os moradores seriam iguais, portanto “o que vale para um deve valer para todos”, de modo que não se legitimam as diferenciações estabelecidas, por razões urbanísticas. Trata-se de uma idéia explicitamente articulada, em alguns depoimentos, como nos seguintes casos:

> 1) E todo mundo está respeitando essa regra do terceiro andar?
>
> *Tem vezes que não. Tem pessoas que não respeitam porque dizem que a fundação foi melhor. Como eu comprei na mão de outras pessoas que dizem que a fundação lá não tem estrutura para fazer mais outro, eu não posso desacatar a ordem. Tem que segurar a onda e deixar quieto. Agora, tem algumas pessoas que têm o 4º andar. Eles dizem que o nível da rua é mais baixo, mas não se trata disto, porque se não pode para um não pode para ninguém.*
>
> 2) Aqui, quando o Sr. foi construir, o Sr. teve que observar alguma norma de construção? Algum limite, alguma coisa?
>
> *Da Prefeitura, no caso?*
>
> Da Prefeitura ou comunitário?
>
> *Comunitário, não. Nunca procurei essa parte. Nunca também fui barrado de fazer. Porque sempre minha obra eu fiz com profissional, com um bom pedreiro, e seguindo, acompanhando os outros que já estavam prontos, na mesma linha. Nunca tive problema não. Nunca fui barrado nem pela associação daqui, não.*
>
> Não teve ninguém pra embargar?
>
> *Não. Nunca teve isso porque eu sempre procurei seguir os outros do lado. Se um dia eu errei, o outro do lado também errou. Mas nunca ninguém reclamou, então eu também não errei. Com certeza.*

As respostas também sugerem a não interiorização do fato de haver certo número de construções, com mais de três pavimentos, porém, em condições de serem regularizadas, em face de sua anterioridade à norma legal. Tal situação é explicada, por técnico da SMU, da seguinte forma:

> *Porque se estava antes* [do Decreto 19.350] *eu não posso mexer. Existe um decreto que diz que todas as construções dentro de comunidades já estão previamente licenciadas, para facilitar essa questão. Aqui diz que tem três e quando foi feito o levantamento para a legislação, que é aquilo que vale em termos de legislação, eram três já. Se já eram três eu tenho que deixar rolar porque já existia antes da legislação. Se eram dois e o cara construiu um, aí eu posso notificar o que já está construído e eu notifico que aquilo está irregular, fugindo da legislação vigente antes da construção. Mas eu só vou poder fazer com a informação que a* [Secretaria Municipal de] *Habitação fornecer.*

Essa circunstância, que é de conhecimento da Associação de Moradores, também é informada nos *cadastros*, nos quais, em algumas fichas, constam imóveis com quatro pavimentos, porém, vários deles, com estimativa de idade da edificação anterior ao ano 2000, momento da edição do Decreto 19.350, havendo casos em que chegavam a 12 anos, em relação à data do cadastramento (junho/2005). A incorporação e aceitação dessa regra, própria da regulação estatal, parece ser dificultada, em função da força do princípio igualitário, mencionado acima. Nesse contexto, avaliamos que podem surgir diversos cenários problemáticos, para o planejamento e gestão da área, tais como:

- um sentimento de injustiça e de que estaria havendo favorecimento injustificado a determinado grupo de moradores, acentuando-se as distinções, já existentes, entre os moradores de diversas microáreas;
- um entendimento de que o tradicional limite de três pavimentos já teria sido redefinido para cima, o que encorajaria ainda mais os outros moradores, interessados em construir o quarto pavimento;
- uma idéia de que esse limite seria algo relativo, provisório, negociável, sujeito a mudanças e/ou exceções, o que também contribuiria para um ambiente em que vários moradores buscariam obter idêntica “liberação” da construção do quarto pavimento, em bases clientelistas, seja em face da prefeitura, seja em face da Associação de Moradores.

Cada um desses três possíveis cenários, que aqui cogitamos, traria uma carga distinta de problemas. No primeiro, estariam se acentuando as fragmentações internas, e se tornando mais complexo o problema da integração. No segundo,

estaria se constituindo uma dinâmica oposta aos objetivos da regularização e das exigências de segurança para o local, no qual a prefeitura enfrentaria mais dificuldades para controlar o crescimento dessa favela. No terceiro, recrudesceria a pressão por uma revisão da legislação, a fim de atender à expectativa gerada nos moradores. A consagração ou o afastamento de algum, ou alguns, desses cenários dependeria da maneira como atuarem o POUSO e a Associação dos Moradores, para os quais está clara a distinção de tratamento, das situações anteriores, à norma estatal, como demonstram as entrevistas com os respectivos representantes.

De outro lado, a pesquisa de campo revelou que a percepção dominante, acerca do limite para edificar, variou ao longo dos vários momentos da trajetória do Parque Royal. Nas palavras de um dos entrevistados, *"não podia ter 4 andares, só podia ter 2. Passou para 3, agora tem de 4"*. Outro morador se recorda que, na época em que a Associação de Moradores era presidida por Valdecir – entre 1988 e 1992 –, participou de reuniões nas quais se dizia que só se podiam construir dois andares, razão que o levou a jamais ter edificado o terceiro andar de sua casa, temendo que a construção ruísse. Tal entrevistado aponta referências da época da mudança do parâmetro, estabelecido localmente:

> Mas na época do Valdecir não podia mais do que quanto? O que ele dizia na época dele?
>
> *Não podia, na época dele já não podia botar dois andares. Não! Até fizeram dois aqui, mas o terceiro não podia, porque era uma altura muito... que não favorecia.*
>
> E aí quando é que começou a admitir o terceiro?
>
> *O terceiro veio agora, há uns dez anos atrás, oito anos atrás* [entre 1999 e 2001]*. Quando surgiu aqui, que começou a surgir, eu falei pro meu pai: 'pai, olha, tão fazendo o terceiro andar'. Eu já estava apavorada né? Aí essas aqui já começou a fazer o terceiro. Aí todo mundo começou a fazer o terceiro nessa rua aqui, lá pra trás da minha casa eu não sei... Depois quando eu vi, aí eu saí daqui, eu saí daqui e voltei. Há uns oito anos atrás, uns sete anos atrás, eu saí.*

Ao longo da pesquisa, procuramos algumas informações a respeito do espaço, deixado pela legislação estatal, para o crescimento regular do Parque Royal. Em outros termos, tratava-se de saber até que ponto a legislação editada promovia o "congelamento" dessa favela. Nesse sentido, colhemos a seguinte avaliação do técnico do POUSO:

> Mas em relação ao real ali existente, tem espaço para crescer regularmente?

> *Tem. Tem algumas* [áreas] *que tem. Tem casas lá que estão em ruas de três* [limite de 3 pavimentos], *que só têm dois. Tem casas que estão em ruas de dois e só têm um. Muitas até só têm um! Mas também tem o contrário, né? Você tem casas com quatro em lugar de três e de dois. Essas daí estão totalmente fora de qualquer coisa. Por quê? Ali na Ilha do Governador ainda tem um agravante. Você está em área de maré, área de Marinha, área federal. Você está próximo do aeroporto. Como você pode ficar botando quatro pavimentos? Não tem como colocar quatro pavimentos em uma área em que o avião passa assim* [faz um gesto para baixo com a mão]. *Se houver uma nova pista no aeroporto em que a subida dela seja por ali, como eu posso permitir que tenham quatro pavimentos? E aí o cara quer botar quatro mais o terraço! Não são mais quatro, são cinco. Isso é que tem que segurar mesmo, na marra, porque ali, além de ser uma área de maré, aquilo é aterro, aquilo tudo é um pântano, porque é área de mangue que foi aterrado pelos próprios moradores.*

Um dos aspectos particulares, e controversos, localmente, do debate a respeito da limitação do número de pavimentos, diz respeito à consideração do **terraço**, colocando-se diferentes posições com relação à possibilidade de esse ser computado ou não como pavimento, para fim de aplicação das regras limitadoras. A Tabela 18, acima apresentada, já demonstra a presença ambígua desse elemento em 13% das respostas. Nelas, os entrevistados acrescentaram que, além do limite de pavimentos, haveria uma admissibilidade de que mais um fosse construído, para colocação de telhado, caixa-d'água ou até mesmo uma pequena área de serviço, que poderia ser utilizada como varal e local para colocação de máquina de lavar. A título de exemplo, vide os seguintes relatos:

> 1) *Tem uma casa embaixo, tem outra no meio, e tem a minha que é a última de cima, é a terceira. A minha é a do terceiro andar, a minha laje está toda livre.* [Eu] *não posso vender* [a laje] *porque não posso construir mais. Lá em cima, no terceiro andar, já chegou na altura máxima. É por causa do aeroporto. Pela bitola e pela regra do Parque Royal é que não pode construir acima de três andares. Depois do terceiro andar você só pode fazer um telhado, fazer uma outra lajezinha para colocar uma caixa d'água em cima, que nem eu fiz, mas construir mais outra casa, outro andar, não pode.*
>
> 2) E até quantos andares dá pra fazer aqui no Parque Royal?
>
> *Aqui? Aqui tem casa com três andares, pode fazer três andares e a varanda em cima, a área em cima.*
>
> O terraço?
>
> *Terraço.*

Assim, a concepção que percebemos ser compartilhada, não por todos, mas por diversos moradores, é a de não considerar o terraço como pavimento, com o que

se poderia, de certo modo, ampliar discretamente o limite vigente. No depoimento que colhemos, junto a um dos técnicos do POUSO, esse nos esclarece que, no rigor da legislação edilícia, seria inegável que o terraço representa mais um pavimento. Porém, do ponto de vista prático, a fim de não maximizar os conflitos, que já seriam intrínsecos ao processo de regularização, tem prevalecido a compreensão mais elástica, adotada pelos moradores, porém, apenas para as situações já consolidadas, numa aplicação da chamada *teoria do fato consumado*:

> *E tem um problema muito sério que as pessoas criaram, inventaram, de que terraço não é pavimento. Eu não sei aonde que na legislação está escrito que terraço não é pavimento. Porque se eu faço um terraço descoberto na área formal eu pago 50% de IPTU. Se eu pago IPTU sobre aquilo, aquilo é pavimento. Isso pela legislação da área formal, fazendo uma comparação, porque aqui não há cobrança de IPTU, mas você tem que se basear de alguma forma naquilo que existe lá fora para fazer as novas regras aqui para dentro; as normas da cidade formal são um ponto de referência. Se lá fora o terraço é considerado como pavimento para efeito de IPTU, eu também tenho que considerar assim aqui dentro, mesmo não estando coberto. Só não será pavimento se você tem uma escada simples para ter acesso à caixa d'água, para fazer a manutenção dela, para colocar uma antena, e só. Murou, virou terraço, aí é pavimento. Essa consideração você tem que levar para as pessoas, mostrar o que se considera e o que não se considera pavimento. Telhado eu posso cobrir a 1,50m de altura, 1,60m dependendo do caimento pelo comprimento ou largura dessa laje, para aonde você vai jogar o caimento do telhado. Então, você pode deixar ali um telhado a um 1,50m, 1,60m, até 1,80m na parte mais alta da laje, onde embaixo estarão as caixas d'água. Agora, se eu for lá com você para bater papo, fazer um churrasco, lavar roupa, o cachorro ficar, aí já é pavimento. Se eu vou lá para lavar as fezes do cachorro, pendurar roupa, isto é pavimento. E as pessoas querem me dizer e um morador disse para mim 'mas aquilo não é pavimento não senhora, aquilo é só para estender a roupa...' Não tem telhado, mas é pavimento. É um terraço descoberto. Aí você tenta acochambrar a coisa, porque já está construído. Está descoberto... Eu vou considerar aquilo como um terraço descoberto, dois pavimentos mais um terraço descoberto, e não três pavimentos, entendeu? O que eu vou fazer? Vou sair derrubando tudo? Por quê? Porque tem uma cultura de que aquilo não é pavimento. Então, o que está em obras eu não vou permitir que aconteça. O que já existe, eu deixo ficar descoberto pelo menos com 50%. Mas vai subir dentro de casa: aí então, sinto muito, o senhor vai ter que tirar a cobertura inteira. Ou você fica com o telhado coberto ou você cobre só 50% e bota piso no deque, impermeabiliza, bota manta, bota cerâmica, bota o que você quiser. Ou então, bota uma parte coberta alta e outra coberta baixa, só para tapar a laje. Aí vai ser telhado. Se você for cobrir o terraço inteiro vai ser quarto pavimento e aí eu vou notificar você. Esse é o jeito.*

Observe-se, na colocação acima, uma dinâmica que é frequente na construção do Direito rstatal voltado às favelas: muito embora se elaborem normas

específicas para essas, tais normas são interpretadas e aplicadas pelos agentes públicos, com base no *corpus* conceitual e normativo pré-constituído, ao qual se recorre, por exemplo, quando se trata de definir o que se entende como pavimento, terraço, telhado etc. Assim, de algum modo, o *Direito da cidade* acaba moldando o *Direito da favela*, o que, de um lado, realça a unidade sistemática, buscada no Direito estatal, porém, de outro, pode ser visto como uma situação de interlegalidade e/ou de intercâmbio de juridicidades, realizado no seio do próprio Direito estatal.

6.2.2 Fontes, razões e qualificação jurídica da norma limitadora da altura das edificações

Juntamente com o debate a respeito de quais seriam, objetivamente, os limites à edificação, vigentes no Parque Royal, floresceu nas entrevistas a busca por recuperar as origens dessas limitações – isto é, de onde ou de quem elas partiram ou partem – e por que motivos elas vieram a se estabelecer. Em ambas as questões, verificamos uma relativa diversidade de respostas, de modo que consideramos que convivem distintas versões a respeito das fontes e das razões, que subjazem à norma em questão. Nesse caso, revelou-se um tanto inviável a redução das respostas a dados quantitativos, uma vez que um só entrevistado, por vezes, fornecia mais de uma resposta à mesma questão. Sendo assim, limitar-nos-emos a listar as respostas, por nós registradas, em ordem decrescente de reincidência, de modo a apresentar uma hierarquização – não rígida – das mesmas.

Assim, em face à questão da fonte da norma (quem a estabeleceu), colhemos as seguintes respostas:

- Associação de Moradores;
- POUSO;
- Prefeitura do Rio de Janeiro;
- INFRAERO;[6]
- Subprefeitura da Ilha do Governador;
- FAFERJ;
- VARIG.

---

[6] Empresa pública, cujo nome oficial é *Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária*.

Se aglutinarmos as respostas em órgãos estatais e comunitários, verificaremos uma predominância das fontes estatais, que corresponderiam a, aproximadamente, 2/3 das respostas, ficando as fontes comunitárias com 1/3 delas. No entanto, essa aglutinação pode conduzir a distorções, uma vez que, em alguns casos, os entrevistados classificam a Associação de Moradores como um órgão estatal ou classificam o POUSO como órgão comunitário, *“que faz parte da Associação”*, nas palavras de uma moradora. Ou seja, parece haver – de fato e no plano das representações – uma certa simbiose entre os dois órgãos em questão. Por outro lado, as respostas apresentam alguns detalhamentos relevantes. Algumas respostas classificadas como relativas à Associação de Moradores se referiram, em verdade, aos próprios moradores – isto é, um acordo entre eles teria sido a origem das normas de parcelamento e de edificação no local – ou, ainda, a um determinado presidente da associação ou à época em que exerceu seu mandato, reforçando o componente da atuação pessoal de uma determinada liderança, mais do que o aspecto institucional. Por outro lado, as respostas indicam um recorrente corte da regulação da favela em dois momentos, um, anterior, e o outro, posterior às obras de urbanização do Programa Favela-Bairro. Assim, as indicações da INFRAERO e da subprefeitura, como aquelas que estabeleceram normas de uso e ocupação do solo, para o local, quase sempre se referem ao período anterior às obras de urbanização, ao passo que as menções à prefeitura e ao POUSO se referem, quase sempre, ao período posterior. Destaque-se, por fim, que, para muitos moradores, a questão em tela suscitava consideráveis dúvidas, tendo em vista que existiriam regras que, conforme os entrevistados, *“já faz muito tempo”* que foram estabelecidas. Em outros casos, diante da nossa indagação *“Quem é que proibiu passar de 3 pavimentos?”*, a resposta era simplesmente *“É proibido mesmo, aqui não pode”*, numa certa naturalização da norma vigente.

Por outro lado, as respostas também trouxeram informações a respeito do porquê do estabelecimento de normas urbanísticas locais, especialmente, aquelas referentes ao gabarito. Importante frisar que tal espécie de informação, a princípio, foi manifestada espontaneamente por alguns entrevistados, o que levou-nos a incorporar essa questão ao questionário, que elaboramos, para orientar o trabalho de campo. Organizamos as respostas a respeito desse item, nos seguintes blocos, também em ordem decrescente de reincidência:

- Aeroporto: proximidade da favela em relação ao Aeroporto Internacional; tráfego de aviões no local, provocando trepidação das casas; favela está na cabeceira da pista.[7]
- Solo: a terra no local não é firme; área de mangue, pântano, lamaçal, lodaçal; a área é aterrada; a área é de risco; as construções podem afundar e/ou cair.[8]
- Limitações técnicas: as construções são feitas sem acompanhamento técnico; quem constrói não conhece as fundações e/ou não sabe como foi feito o pavimento inferior, e que materiais foram usados; as construções são feitas ignorando-se os riscos existentes.
- Maré: a área é próxima da maré e é sujeita às oscilações dessa.
- Ilha do Governador: o padrão estabelecido, para o Parque Royal, é o mesmo estabelecido para o entorno, em toda a região da Ilha do Governador.
- Favelas: o padrão estabelecido, para o Parque Royal, é o mesmo estabelecido para todas as favelas da cidade.
- Área Federal: a área onde o Parque Royal se encontra é um terreno de marinha, pertencendo à União Federal.

Dentre os sete agrupamentos de respostas, que acima distinguimos, destacam-se os dois primeiros, sendo cada um deles mencionado por mais de 50% dos entrevistados, que não raramente combinam os dois fundamentos em sua fala:

> *Se você fez dois andares, é o suficiente. Aí em cima você faz um terraço. Você fez dois andares, em cima faz um terraço, porque não tem condições. Por melhor que seja a estrutura, numa área dessas não tem como. Porque embora quem veja pense que tem estrutura, tem trepidação quando passam os aviões. Houve uma época que parece que a Prefeitura queria acabar com isso aqui. Principalmente naquela parte que é mais crítico, que os aviões passam bem perto. Ali os aviões passam bem próximos. A distância ali é de quase 500m, mas 500m ali, de repente, pra um desvio, não é nada. Pelo que houve em São Paulo, aquela tragédia em São Paulo né?* [refere-se ao acidente com o vôo TAM 3054, no Aeroporto de Congonhas, em julho de 2007]

---

[7] As respostas dos moradores mais antigos costumam recordar a passagem de aviões cargueiros e supersônicos, que faziam as casas tremer.

[8] Nas palavras de um morador entrevistado: *"Dentro do mangue do jeito que nós vê aqui, dentro desse barraco aqui mesmo, eu fui ajeitando a parede e fui tirar o telhado, você sabe quantos metro de madeira tinha, dentro do mangue, debaixo do chão, pra baixo? Tinha cinco metros! Aí eu digo pra você que, num lugar desse, só Jesus. Fora de brincadeira, só Jesus. Eu arranquei um canudo desse com seis metros, debaixo do chão, de dentro da lama. Poxa, só Jesus rapaz é quem guarda uma turma dessa, porque se não fosse ele... Porque era lama, lama mesmo, isso aqui era tudo lama".*

Por outro lado, as três últimas respostas se revelaram residuais, sendo mencionadas não mais do que por dois entrevistados. Algumas das respostas a essa questão – e também à anterior, a respeito das fontes – parecem basear-se em normas com as quais o entrevistado teve contato em outras favelas, que não o Parque Royal, refletindo os fluxos e intercâmbios demográficos entre favelas. De maneira geral, consideramos que as respostas sobre a questão em tela evidenciam uma compreensão das normas, que regulam a atividade construtiva, no local, sob uma perspectiva que poderia ser classificada como material. Ou seja, elas não são compreendidas e justificadas com base numa perspectiva puramente formal ou instrumental, por exemplo, lastreadas no fato de terem sido impostas pela prefeitura ou pela Associação de Moradores, por meio de procedimentos previamente estabelecidos, não sendo vistas de maneira desligada das motivações de ordem moral, que as legitimam.

Além disso, alguns fragmentos, retirados das entrevistas, aportam outros elementos relevantes, no sentido de esclarecer algo a respeito da percepção dos moradores quanto à ontologia das normas edilícias, vigentes no local; em outras palavras, que espécie de normas seriam essas e como elas podem ser qualificadas, na perspectiva dos agentes locais:

- *“Não podia ter 4 andares, só podia ter 2. Passou para 3, agora tem de 4.”*
- Quem é que proibiu de construir por causa do avião? “*Não é que proibiu, mas a gente escutava conversa que não podia fazer, por causa do avião”.*
- *“O POUSO teve lá várias vezes, dizendo que ela não podia, que tinha, mas não teve aquela coisa assim de multar. Se fosse em outro lugar você ia ser multado, teria sido notificado. É notificado, mas assim, informalmente né?”* Ali não chegou nessa coisa de multa? *“Não.”*

Observe-se que, no primeiro fragmento, não se esclarece por que o limite foi aumentando, como aumentou, quem o fez, o que poderia ser interpretado como uma naturalização dessa mudança. No segundo fragmento, observamos que o entrevistado concebe a existência de uma regra, mas não de uma proibição. No terceiro, vemos que os expedientes de cumprimento da norma vigente na favela são vistos diferentemente daqueles vigentes, fora dela, isto é, como mecanismos informais, sem o grau de coercitividade que teriam nos espaços externos à favela.

Conforme exposto no capítulo 1, Boaventura Santos, em suas elaborações teóricas, a respeito do Direito de Pasárgada, ressalta uma característica que lhe seria inerente: em tal juridicidade, não se dissociam claramente as normas em relação aos fatos, sendo aquelas concebidas sem abstração do mundo empírico, como matérias indissociáveis e indissociadas em relação a esse, resultando de uma perspectiva empirista, que sintetizaríamos na fórmula “a norma é o fato e o fato é a norma”.

À vista das considerações feitas, na presente seção, no caso por nós estudado, a não dissociação a que alude Boaventura talvez não se verifique em alguns momentos. Nas respostas à nossa indagação, quanto ao limite vigente para a verticalização das edificações, percebemos que, juntamente com a afirmação de que esse é de três pavimentos, os moradores acrescentavam, sem qualquer hesitação, a existência de diversas edificações com quatro pavimentos, o que constitui fato público e notório, reconhecido, também, por lideranças comunitárias e agentes do Estado. De um certo modo, tal nota parece se afeiçoar melhor às normas estatais, elaboradas para as favelas, as quais constituem, basicamente, uma confirmação daquilo que, de fato, já se encontra estabelecido, tal como explica um dos técnicos entrevistados do POUSO:

> *Na realidade em Tijuaçu, que não existe ainda legislação feita porque ainda não foi feito reconhecimento de logradouros, eu vou ter que me basear na que foi feita em Mata Machado e na própria legislação do Alto da Boa Vista. Então, como eu tenho ruas lá que a maioria já tem três pavimentos, seria uma incoerência eu pegar e dizer que naquela rua o gabarito é de dois. É querer arrumar problema e não resolver o problema. Então, aquela rua vai ter três pavimentos como gabarito. Se a maioria delas já tem três, o que adianta eu falar que ali só podem dois? É querer criar um problema com o morador e não tentar ajudá-lo a resolver os problemas. Ali eu vou ter que deixar ser de três. Já existe! Já está lá! Então, não adianta eu começar a dizer que ali só podem dois. Se eu tenho um só ou dois na rua inteira com três, aí eu posso chegar e dizer que nesta rua só podem dois, e vocês que tem três são os únicos que vão poder. Acabou! Se a rua inteira já tem três, eu vou fazer o quê?*

6.2.3 A regulação extrajurídica da atividade edilícia

Outro aspecto que merece ser debatido, com relação à execução de edificações, consistiria em indagar o que estaria materialmente regulando o aproveitamento dos imóveis, no Parque Royal. Em outras palavras, o controle do

processo construtivo estaria se dando por força das normas jurídicas, estatais e/ou comunitárias, estabelecidas para o local ou por força de outros fatores?

Tal questão começou a ser constituída, para nós, a partir da constatação de que, em praticamente todas as respostas à nossa indagação sobre a quantidade de pavimentos que se podem edificar, no Parque Royal, os moradores afirmavam – entre resignados, contrariados e irônicos – algo como *"o máximo são três, mas existem uma série de edificações com quatro pavimentos"*. Ou seja, é público e notório o fato da violação do limite, que é reconhecido como tal, o que suscita a questão de desvendar os fatores que estariam contribuindo para essa discrepância entre a dinâmica edilícia e as normas assumidas como vigentes, pelos agentes locais, tanto comunitários como estatais, diga-se de passagem.

Uma hipótese que emerge prontamente, que consideramos como uma hipótese clássica do pensamento centrado na idéia de *ordem*, seria aquela que atribui a violação da norma às falhas e fraquezas dos processos institucionais de controle, fiscalização e punição das irregularidades. Tal hipótese de algum modo comparece em algumas falas de moradores, que denunciam o fato de que *"nada acontece"* com aqueles que infringem o limite estabelecido, sugerindo que se os processos de controle não estiverem presentes, as edificações crescerão continua e ininterruptamente, tal como se observa, no relato inserido como frase de epígrafe, no início do presente capítulo. Dado o rebatimento dessa hipótese, no funcionamento do POUSO e nos processos de fiscalização, em operação na favela estudada, deixaremos o exame dessa hipótese para a seção seguinte (6.3).

Dentre os moradores, as justificativas, comumente alegadas para a realização do quarto pavimento, dizem respeito, por exemplo, ao desnível do sítio onde se situa a favela, no qual existem partes cuja cota é mais baixa que outras, de modo que não se criaria diferença com a altura de outras edificações de três andares, localizadas nos pontos mais altos.[9] Por outro lado, alega-se que isso faria parte do crescimento natural da favela, não trazendo prejuízos a ninguém:

> 1) *Acho que* [o limite] *é três andares. Mas lá na Rua do Muro tem* [construções] *de quatro andares. É proibido, mas neguinho fala que lá é mais baixo vai lá e faz, mas no local que é mais alto eles podem construir só dois ou até três.*

[9] Conforme informação prestada pelo técnico do POUSO, atuante no local estudado, de fato existem diversos imóveis que se encontram abaixo do nível da rua, situação que se agravou, após as obras de urbanização, que elevaram um pouco o nível de algumas ruas.

> 2) *O lugar vai crescendo, a comunidade vai ficando mais avançada e a pessoa vê que o lugar não vai atrapalhar ninguém, no lugar ninguém se envolve com nada de Prefeitura... Se não ofende ao Estado, tudo é bom; o negócio é não ofender ao Estado, não é?*

No entanto, a hipótese que nos pareceu mais profícua, à qual nos dedicaremos, na presente subseção, diz respeito a uma outra sorte de regulação da atividade edilícia, que estaria operando simultaneamente à regulação propriamente jurídica, que aqui identificamos como aquela centrada nas normas estatais e/ou comunitárias. A fim de explicar essa hipótese, vejam-se os seguintes depoimentos, todos de moradores do Parque Royal:

> 1) *O pessoal antigamente quando tinha que invadir, o pessoal fazia do lado. 'Ah, vou invadir esse pedacinho ali', e o outro 'vou pra aquele terreninho ali'. Mas agora não, agora não tem mais o que vender os terrenos, a família vai aumentando, aí a casa vai subindo. Porque se pudesse, eles iam fazer 6 andares, 7 andares, e vai indo. A família vai aumentando 'ah, meu filho vai casar', faz a casa em cima. Minha filha vai casar, faz em cima da casa do meu filho, então né, isso vai. Aí o que é que acontece, diz que na comunidade uma casa segura a outra, tá colada, tem casa que tem 3 andar, mas o vizinho do lado não tem como levantar 3 andar também, ele não tem condições de levantar 3 andar, vai continuar no primeiro andar.*
>
> 2) O pessoal ali mais ou menos se orienta por esse limite, de 3 andares para todo mundo?
>
> *Não, ninguém controla nada, se tu tiver sua casa lá, mandar subir a laje... Se tiver dinheiro e quiser construir de 3 andares, 4...*
>
> 3) E essa coisa de Choque de Ordem, o pessoal tá muito angustiado com isso?
>
> *Lá em casa tava comentando, ninguém é dono de nada aqui, se aonde o pessoal já tem algum documento estão batendo de frente, imagina em outros, vai ser muito mais fácil. Em comunidade nem tudo é certo, cada um (inaudível) um pouquinho pra você mesmo. Prefeitura diz 'não pode levantar isso', o pessoal vai e levanta, porque não adianta, se a família é grande... E nesse espaço vai ter muita construção ilegal, e muita gente vai procurar construir apesar da Prefeitura...*

Com base nas declarações, acima, avaliamos que, além das normas jurídicas, encontram-se em operação outros importantes e poderosos fatores de regulação, que se anunciam como imperativos mais fortes do que as regulações do Direito estatal ou comunitário. Esses fatores seriam capazes de fazer com que as limitações estabelecidas sejam francamente violadas, constituindo, desse modo, variáveis explicativas dos inúmeros casos de edificações com quatro pavimentos, encontrados no Parque Royal. A princípio, identificam-se dois fatores, nos

depoimentos acima, que definiríamos como as *necessidades de reprodução familiar* e as *disponibilidades financeiras*.

Algumas entrevistas evidenciaram a ocorrência de reiterados conflitos entre os limites legais, estabelecidos para o Parque Royal, e as necessidades de ordem familiar dos moradores, os quais, em geral, acabam resolvidos em favor dessas últimas. Não se verifica um questionamento aberto dos limites vigentes, mas opõe-se a eles um imperativo inarredável, à vista do qual não se admitem soluções conciliatórias. Podemos ilustrar essa avaliação, com base no seguinte relato:

> Na hora de construir que regras o pessoal segue? Na hora de fazer obra na casa, levantar a casa?
>
> *Tem uma moça lá... como é que ela chama? Que trabalha lá no... como é o nome? Ai meu Deus, é ali debaixo dos prédios... Ela trabalha com esse negócio de obra... Uma engenheira que é da Prefeitura...* [a entrevistada tentava se recordar do POUSO]. *Tem uma engenheira da Prefeitura, ela que diz se pode aumentar ou não. Lá em casa ela já falou que não pode. Eu moro embaixo, minha nora mora no meio. Eu pretendo fazer outro em cima pra outro filho e ela falou que não é bom. Mas eu não quero nem saber, tenho que fazer. Porque eu tenho 3 filhos, um tem casa, os dois não têm. Aí vem: 'por que você deu pra fulano?' Aí já acham que eu gosto mais daquele, não é verdade? (risos) Eu falei até assim, que eu ia dividir a laje no meio, um lado pra um e outro pro outro, para poder acabar a história. Todos eles acham 'mamãe só gosta mais de Sérgio, mamãe gosta mais de Sérgio'. (risos) É que ele é o mais velho, ele que me ajudou na obra, essas coisas, aí eu falei 'mora ai filho, é teu'.*
>
> Você quer fazer o 3º?
>
> *Mas aí o problema é que ela aí, como engenheira, ela vai olhar a fundação, não sei o que, vai olhar não sei o que, não sei o que, antes que vá juntar... muitas coisas que existem, que engenheiro vai olhar isso tudo...*
>
> Mas onde você mora é beco ou é rua?
>
> *É uma travessa. É como um beco, só que é longo e estreitinho.* [logo, o gabarito, com base nas normas estatais, é de 2 pavimentos]

No âmbito das necessidades de reprodução familiar, observamos a prática de constituição de uma espécie de reserva edificável, isto é, de uma área estrategicamente mantida não edificada, em vista de eventuais necessidades futuras, tal como podemos observar, no seguinte depoimento:

> *Eu comprei no 1º andar com direito a laje. Aí fizemos os 2 quartos em cima. Porque eu engravidei pela segunda vez e novamente meus patrões me emprestaram dinheiro, aí eu fiz os quartos de cima, porque precisava de um pouco mais de espaço, com 2 crianças, aí fizemos em cima.*

Certo, e vocês estão com 2 andares. E aí pode fazer mais um?

Eu acho que não! Não sei! (risos)

Também não é interesse de vocês fazer mais do que isso?

Não, bastou. Já tá de bom tamanho, já tem espaço até demais, pra duas crianças só, já tá bom. Porque a gente não passa o dia em casa. A gente sai às 7 da manha, eu no caso, só volto 10h30 da noite. Meu marido sai às 5 da manhã, só volta 7 horas da noite. A gente não passa muito tempo em casa né, só mais finais de semana, só no domingo, porque eu trabalho sábado e ele também trabalha sábado.

Era o que vocês precisavam então...

É, já ta de bom tamanho, pro tempinho que a gente fica em casa já tem bastante espaço.

Com base nas informações obtidas, na pesquisa de campo, em casos como aquele, acima apresentado, não ficam excluídas as possibilidades de, futuramente, o espaço disponível, no terceiro pavimento, seja aproveitado de uma ou mais das seguintes maneiras:

1) construir para alugar, como investimento ou em virtude de necessidade de complementação de renda;
2) vender a laje, total ou parcialmente, a fim de desimobilizar parte do patrimônio familiar;
3) cessão a parentes e amigos próximos, que não possuam moradia própria, o que, em geral, é feito a título provisório;
4) aproveitamento por filhos ou parentes, que estejam constituindo novos núcleos familiares.

Além dos fatores, acima citados, outras entrevistas sugerem que deva ser considerado, também, um terceiro fator, que evidencia que o limite para construir é algo menos decorrente de normas abstratas, do que de condições objetivas, colocadas no próprio processo construtivo:

1) E esse pessoal por aí afora que já fizeram quatro andares hein? Como é que foi?

Não, o quarto é porque a própria pessoa que faz a fundação avisa, entendeu? 'Ó, o alicerce pode fazer até quatro casas, mais de quatro não pode'. Porque aqui pra fazer uma casa não tem engenheiro. Faz por conta dos moradores mesmo. Você é pedreiro, você não vai pagar uma mão de obra você podendo fazer. Aí quer dizer, você vai, mete a mão e faz, tá entendendo? Agora, você tem que fazer uma sapata boa, uma pé de galinha, fazer um radier bom, tá entendendo?

> *Confiável, não vai por aquele ferro fino. É um quarto que tem que ser feito. Quer dizer, aí o cara faz.*
>
> 2) *Aqui tem casa com três andares, pode fazer três andares e a varanda em cima, a área em cima.*
>
> O terraço?
>
> *Terraço. Agora tem uma coisa: se o cara souber fazer a fundação, trabalhar na fundação.*
>
> 3) *Minha casa é no começo dali da Rua do Rio,*[10] *vai dali até lá no final. Mas a fundação que meu filho fez, não é por me gabar não, mas meu filho sabe fazer uma obra, fez uma estrutura muito boa.*
>
> 4) *Tem pessoas que não respeitam* [o limite de 3 pavimentos] *porque dizem que a fundação foi melhor. Como eu comprei na mão de outras pessoas, que dizem que a fundação lá não tem estrutura para fazer mais outro, eu não posso desacatar a ordem. Tem que segurar a onda e deixar quieto.*

Ou seja, além dos dois fatores, já identificados, podemos acrescentar um terceiro, referente às *condições técnico-construtivas*. Trata-se, pois, de três condicionantes da decisão de edificar, como, quando, em que ritmo, em que intensidade. A relevância desse fator foi reforçada em depoimento de técnico, que já atuou no POUSO do Parque Royal:

> *Aquilo é um lamaçal. Um lodo só porque era área de mangue. Toda aquela parte, na beira da ciclovia, aquilo foi aterrado. A parte da Rua do Rio foi aterrado. Então, se você parar para fazer uma pesquisa de sondagem naquele terreno, aquilo foi só estaqueamento. Uma fundação simples não vai permitir que você faça um prédio. Na fundação você pode fazer um 'radierzinho', botar dois pavimentos, até um terceiro que dá um terraço. Por isso a importância de você segurar, limitar o pavimento ali. Não só por uma questão de não poder porque você está dando crescimento à favela, mas, sem pensar nessa parte, você tem que pensar: no aeroporto, você tem que pensar que você está em área de mangue, portanto é sobre um aterro, as pessoas não têm acompanhamento técnico e constroem do jeito que acham que está certo. Nessa de construir porque acham que está certo, você pode pedir, quando for lá, para te mostrarem a casa com um pavimento e que está totalmente rachada.*

A relevância desse fator, relacionado à própria segurança dos moradores, seria algo reconhecido, mesmo por aqueles que desejam edificar o quarto pavimento:

[10] Área aterrada por onde passava um pequeno rio, até a década de 1980, e área de quota mais baixa do Parque Royal.

> *Todo mundo que faz 4º andar nunca bota laje, bota telha, porque é tela. Então, 1º, 2º, 3º, no quarto manda botar telha. Pra não ter risco de cair, de ficar muito pesado, aí eles bota telha.*

Portanto, à vista de todos os elementos colacionados, na presente seção, concluímos que a regulação da atividade edilícia, no Parque Royal, especialmente, aquelas de ampliação e verticalização das unidades habitacionais, não resulta somente dos processos de imposição de padrões normativos, por força da atuação das instituições clássicas de regulação, destacadamente, a Associação de Moradores e a prefeitura, essa última por meio do POUSO. Além desse vetor, hão que ser considerados, com mesmo nível de relevância e força, os fatores extrajurídicos, que se encontram em operação, no caso estudado, e que condicionam decisivamente a atividade edilícia, que aqui nomeamos como *necessidades de reprodução familiar*, *disponibilidades financeiras* e *condições técnico-construtivas*.

6.3 O problema do controle e da fiscalização das irregularidades edilícias e dos seus *agents*

6.3.1 Os agentes internos ou comunitários do controle e da fiscalização edilícias

Juntamente com as questões relativas às normas que têm regido a realização de edificações, na localidade estudada, foi objeto da pesquisa de campo a investigação a respeito dos mecanismos existentes para fazer valer as referidas normas, o que importa em apurar quem exerce a função de controle e/ou de fiscalização da observância delas, e como esse controle se processa. Identificamos a atuação de três agentes desse controle: a Associação de Moradores, os próprios moradores (especialmente os vizinhos de quem constrói) e a prefeitura (especialmente por meio do POUSO). Alguns entrevistados noticiaram a fiscalização exercida, no local, pela INFRAERO. No entanto, essa é bastante pontual, restringindo-se a uma das bordas da favela, a fim de evitar que essa se aproxime da área de proteção do Aeroporto Internacional, transpondo o canal que divide essas duas áreas. A título de exemplo, vide o depoimento do aludido corretor de imóveis, atuante no Parque Royal, que, além de morador e pastor evangélico, é ex-integrante da diretoria da Associação de Moradores:

> *Está registrado pela INFRAERO os imóveis que têm 4 pavimentos. A INFRAERO tem esses casos. Ela veio aqui, notificou, por causa dos aviões.*
>
> Teria outros órgãos antes do POUSO que...
>
> *A INFRAERO era mais light, ela só não deixa passar do valão. Tanto que liberou fazer aquelas garagens do lado do valão. Depois a comunidade mesmo liberou fazer as garagens, pra ninguém passar pro lado de lá, criou tipo uma barreira.*
>
> Então ali teve uma liberação da INFRAERO?
>
> *Teve. Entraram em contato com a INFRAERO e o diretor da região disse que não teria nenhum problema, só não podia passar do valão, mas pro lado de cá podia fazer o que quisesse.*[11]

Sobre o papel exercido pela Associação de Moradores, recolhemos várias referências à atuação dessa, no que tange ao controle das edificações, seja na orientação dos moradores, quanto aos processos construtivos, seja na mediação de conflitos entre vizinhos, provocados pela realização de obras, seja, por fim, tentando coibir construções realizadas em desacordo com aquilo que é pressuposto como *regular*. Essa concepção de *regularidade* não se lastreia, especificamente, no Direito estatal, tendo emergido, no caso em estudo, antes mesmo da edição, em dezembro de 2000, do Decreto 19.350, que demarca o surgimento da primeira norma urbanística estatal, dessa localidade. Tal concepção evocaria, indiretamente, os acordos estabelecidos entre os moradores, a fim de ordenar o parcelamento da terra e a edificação nos lotes, assim delimitados, bem como decisões tomadas no âmbito da Associação de Moradores.

A primeira referência que colhemos, no tocante à atuação da associação no controle do crescimento do Parque Royal, foi-nos dada por um entrevistado, que é um dos moradores mais antigos do Parque Royal, tendo chegado ao local em 1975, que nos declarou:

> *Eu não participei da fundação da Associação. Eu era muito procurado para encarregado de obra e não participei disso, mas já fui 1º Conselheiro e Fiscal de Obras da Associação numa ocasião, na gestão de um Presidente, o Valdecir, que gostava de uma birita. Depois disso não quis ser mais nada na Associação, porque ele* [Valdecir] *ia ver como as pessoas estavam fazendo obra, falava alguma coisa, dava alguma orientação, e se deparava com pessoas vindas de Caxias, metidas a valentão, que iam querer matá-lo, e*

[11] Essa informação foi contestada, por uma outra entrevistada, moradora do Parque Royal, que atuou durante algum tempo como agente comunitária, no Parque Royal, no âmbito do POUSO. Segundo ela, a SMU apurou esse fato, descobrindo não ter havido a alegada liberação.

achou que aquele trabalho não ia dar certo. Presidente de favela tem que ser uma pessoa de muita coragem. Hoje isso está muito pior. Na época o Presidente podia falar o que quisesse.

Além disso, outros moradores noticiam que, há tempos atrás, antes de a Prefeitura começar a atuar no Parque Royal, o Sr. Elói, comerciante e sempre penvolvido nos assuntos comunitários, enquanto diretor de obras da Associação de Moradores, fazia embargo das obras tidas como malfeitas ou inseguras.

O senhor chegou a ver algum caso nessa linha que ele está contando? Dele ou de outra pessoa da Associação?

De embargar? Sim, dele e de outra pessoa da Associação. Porque ele sempre fez parte da Associação, nessa parte de mestre de obra. Depois que ele viu que podia correr risco para o próprio morador ou para a pessoa vizinho ao lado, ele chegava e orientava para não fazer. Muitas vezes aconteceu isso comigo. Ele é mais antigo também. Começou com obra. Tem 2 anos que eu não vou na loja dele. Mas ele começou como mestre de obra, mestre de obra grande, fora daqui da favela. Eu nunca vi ele trabalhar aqui. Sempre vi ele trabalhar fora daqui, em obras registradas. Ele tem um grande conhecimento nessa parte. Se ele ver coisas erradas, ele embarga. Embarga, mas ele procura conversar (inaudível) aconteceu até comigo aqui, entre eu e ele. Quando eu fui fazer essa escada aqui, a minha casa era daqui pra baixo, era laje, minha casa era lá embaixo, eu bati um novo piso. O rapaz que fez essa escada pra mim não botou escora nessa laje, era pra botar embaixo da escada. Quando a escada estava pronta, o Elói passou aí na frente olhou e me chamou ‘Manuel, essa escada vai cair’. ‘Que é isso Elói?’ ‘Eu sou teu amigo, manda o pedreiro escorar porque vai cair’. Não botou, não deu outra coisa. O pedreiro disse ‘não vai cair, não vai cair’. Acabou de encher, dois dias depois, o outro servente subiu com um saco de cimento por aqui e caiu. Aí teve que ir no borracheiro rapidinho, botou o macaco em baixo, levantou, conseguiu chegar até o ponto, aí fez um pé com mão francesa em baixo. Não podia ter botado isso antes? Foi aí que eu digo ‘esse negócio de mão-de-obra o Elói entende, se eu tivesse aceito a opinião dele, eu não, o pedreiro, isso não tinha acontecido. Podia ter caído tudo e ter perdido o material’. Graças a Deus deu tempo.

Segundo alguns entrevistados, houve tempo em que a Associação era mais presente do que atualmente, em virtude da atuação de presidentes e outras lideranças, com fortíssima dedicação à localidade, o que gerou algum nível de fiscalização das obras. Nesse sentido, vide os relatos abaixo, o primeiro, de um técnico do POUSO, e o segundo, de uma ex-moradora do Parque Royal, que lá residiu durante 18 anos, tendo deixado o local, há oito anos, mas ainda atuante ali, como agente comunitária:

O Oliveira era o Presidente da Associação na época do Favela-Bairro, e foi Presidente por 12 anos. É irmão do atual Presidente. Ele fazia um bom trabalho enquanto líder comunitário, ele podia ter mil defeitos,

mas ele corria atrás dos problemas da comunidade, ele batalhava pelas coisas aqui dentro. Ele foi fazer faculdade de Direito. Acho que foi essa Associação que matou ele, ele teve dois AVCs com trinta e poucos anos de idade. Mas ele vivia em função disso aqui.

Antes do POUSO não existia nada disso [regras para edificar]*, cada um construía como queria. Teve uma rua que os engenheiros do POUSO olharam e tiveram que quebrar um beiral e varanda, que davam acesso à outra casa, e que tapavam o espaço da passagem. Era um beco sem saída lá no final da comunidade. A maioria das ruas o POUSO olha para ver se dá passagem para ambulância, um carro. A Associação também sempre se preocupou com isso. Com a chegada do POUSO foi uma ajuda a mais. Mesmo que fosse barraco tinha que deixar uma passagem para os carros, não invadir a calçada. A Associação tinha reuniões com a AP 3.1 e tinham orientação sobre isso. Antes do POUSO os vizinhos reclamavam de construções na Associação. Havia desentendimentos entre os vizinhos na hora de fazer obra. Na época que cheguei o Presidente era o Ademar, que nem mora mais na comunidade. Ele ia no local visitar os moradores, fazia reunião, conversava com os moradores até chegar a um consenso entre eles. A reclamação sempre dava resultado, pois chegava a um acordo, conversava.*

A respeito do período mais recente, os depoimentos informaram que, hoje em dia, é muito pequena a atuação da associação na fiscalização de obras, atuando, apenas, em resposta às reclamações apresentadas por moradores, com relação a obras executadas por seus vizinhos. Muitas dessas reclamações são repassadas pela associação ao POUSO, o que tem suscitado aquilo que, na técnica processual, poderia ser denominado de *conflito negativo de competência* entre esses dois organismos, no qual um atribui ao outro a competência para administrar os conflitos das relações de vizinhança.

Já sentei com o Gilson [atual Presidente da Associação] *para a gente conversar, inclusive falei para ele que essa questão de problemas entre vizinhos é um problema da Associação de Moradores. Não adianta ficar dizendo que isso é com o POUSO, porque na verdade o POUSO tem muito menos poder do que a Associação de resolver essas situações entre os moradores. A Associação tem muito mais poder porque está aqui todo dia, dia e noite; eu só estou aqui duas vezes por semana. O pessoal vai na Associação e lá eles mandam para cá.*

E por que a Associação joga para cá?

Porque se trata de obra, de questão construtiva, vazamento, infiltração, rachadura. Eles botam tudo no mesmo saco, é tudo no POUSO.

Conforme o entendimento da prefeitura, ilustrado pelo depoimento, acima, de um técnico do POUSO, a atribuição desse órgão se restringiria às obras que

invadissem espaço público ou que violassem a legislação de uso e ocupação, em vigor, não se estendendo aos casos de obras regulares, à luz do Direito estatal, mas que estejam acarretando prejuízos aos vizinhos, o que constituiria uma questão de Direito privado, que caberia à associação dirimir.

Na entrevista que realizamos com o presidente da Associação de Moradores, percebemos, em vários momentos de sua fala, transparecer o fato de que a associação não faz um controle rígido da realização de construções, ou seja, não atua ou se propõe a atuar na linha de um *"poder de polícia comunitário"*. No caso das *"garagens"*, por exemplo, afirmou que sua intervenção, enquanto presidente, pautou-se em conversar com aqueles que estavam construindo, bem como alertar para o fato de que se tratava de obra não autorizada, e que havia processo na prefeitura a respeito. Porém, na medida em que os moradores insistiram em prosseguir nessa obra, o caso, na visão do presidente, passou a ficar, exclusivamente, por conta e risco do morador, que deverá arcar com todas as responsabilidades, como a possibilidade de serem denunciados, por vizinhos, à prefeitura, o que poderia dar ensejo a uma operação de demolição, algo visto, por muitos entrevistados, como iminente. Nesse caso, prosseguiu, a associação não teria nada a ver com esse problema e não sairia em defesa do morador. Ele admitiu, no entanto, que essas consequências negativas podem, eventualmente, não ocorrer jamais. Conforme depoimento de outro integrante da diretoria da Associação de Moradores, esse organismo, embora não compactue com as edificações irregulares, adota a diretriz de não denunciar moradores, aos órgãos do Estado:

> E esse lance das construções, como é que o pessoal tá fazendo?
>
> *Olha rapaz, aqui nós temos uma norma que no Parque Royal não é permitido o quarto andar. Até porque a gente é uma cabeceira de pista e não pode, é uma determinação da própria Prefeitura. Mas tem alguns moradores aí que insistem em fazer. Mas a gente veta. As construções é do jeito que você tá vendo aí. Eu não vou dizer para o POUSO, mas o cara cisma de fazer, faz. Entendeu? Aqui por ser uma área aterrada, área de mangue, isso aqui não é um terreno firme.*

Num sentido muito parecido a esse, Martinez (1989, p. 21) registra o seguinte depoimento, do então diretor da Associação de Moradores da favela Santa Marta:

> *Mantínhamos áreas livres para urbanizar com pracinhas, passagem dos trilhos e latões, ter melhores condições de vida. Não derrubávamos barracos nem proibimos construções, nós não somos governo. Negociávamos com o morador mostrando a ele a importância disto para o bem de sua família. Era um plano diretor para*

> *a favela, fruto da vivência comunitária, não uma lei que só existe no papel e ninguém respeita, mas uma legislação legítima e acatada.*

Passando-se à fiscalização, exercida pelos próprios moradores, essa ordem de controle enfrenta diversos tipos de constrangimento. A princípio, é definida, pelos entrevistados, como algo difuso, não orgânico, não se podendo atribuir a ninguém, individualmente:

> Na hora em que os seus pais foram construindo o imóvel, teve alguma regra comunitária que teve que observar?
>
> *Não. Antigamente não tinha dinheiro né, assim, as coisas iam aumentando, mas não, mas não teve não.*
>
> Era o quê, ao Deus dará? Cada um...
>
> *É, construía, cada um tinha seu pedaço. Seu pedaço é esse aqui, você pode construir dentro desse pedaço. Se desse pra fazer três andares a gente fazia. A gente ouvia muito que tinha que ser de três andares por causa do avião. Que casas não podem porque o avião passa baixo. Mas não em relação à coisa...*
>
> Ouvia de quem isso? Quem que falava isso?
>
> *Dos próprios moradores. Não teve assim uma pessoa da liderança da comunidade, 'oh, só pode construir aqui', e de repente, se você construísse, o cara lá da Associação fosse falar 'mas olha, aqui só pode ter casa até três andares porque coisa'.*
>
> Os vizinhos mesmo?
>
> *É, os vizinhos, as pessoas falavam assim. Agora, só que assim, depois que teve o Favela-Bairro que veio o POUSO, aí ditou algumas regras né. Não pode fazer aqui na calçada. Aí tem o tal do POUSO mesmo orientando.*

Alguns entrevistados afirmaram ser, em geral, infrutífera qualquer reclamação realizada diretamente a seus vizinhos por conta de prejuízos causados pela realização de edificações. Nas palavras de um deles, que pediu a seu vizinho que lhe avisasse do início de obra em sua casa, a fim de que o entrevistado pudesse proteger as suas esquadrias de alumínio da queda de *chapiscos* de concreto, provenientes da obra, *"foi a mesma coisa do que eu falar com essa caneta aqui, ele não me respondeu nada"*.

Avaliamos que as limitações estruturais, enfrentadas por tal espécie de controle, ocorrem em função da comunhão de interesses que, quer se queira ou não, acaba por se constituir, entre os moradores, de maneira relativamente espontânea, de modo que dispor de ampla liberdade de uso e ocupação do solo

constituiria um interesse comum, como se percebe, nas entrelinhas da declaração do próprio representante da associação. Por essa razão, apesar de todos verem como errada a construção de mais de três pavimentos e/ou das citadas *“garagens”*, à beira do Canal da INFRAERO – caso que, sintomaticamente, é conhecido de todos, tendo sido mencionado espontaneamente, na maioria das entrevistas –, ninguém tomou a iniciativa de denunciar tais irregularidades à prefeitura. Assim, apesar de as entrevistas transparecerem a noção da existência de limites ao direito de construir e da reprovabilidade de determinadas obras, realizadas por moradores, essa percepção é temperada por uma outra, que reza que ninguém deve se meter em negócios de seus vizinhos, a não ser que seja direta e injustamente prejudicado por eles. Nesse sentido, o mesmo morador que criticou o comportamento abusivo de seus vizinhos, que construíram o quarto andar, indagado se alguém apresentou alguma reclamação quanto a isso, na associação, declarou que:

> *A Associação não interfere porque não vem reclamação de ninguém. Eles estão lá e nunca ouviram falar, e eu também não tenho tempo de escutar a conversa de ninguém. Minha vida é só trabalho! Deixa eles seguirem lá com a obra deles que o meu negócio é só trabalho e não tenho tempo para nada..*

Outros entrevistados indicaram que, até a década de 1990, o controle da favela, pela Associação de Moradores, foi relativamente bem-sucedido, degringolando, a partir desse período, o que deu ensejo ao surgimento de situações consideradas irregulares, pelos moradores:

> *Na época do falecido Oliveira, ele também era muito ligado à comunidade. Não gostava também de obras irregulares. Ele também batalhava. Mas aí depois, desandou de uma tal maneira, que agora tem garagem construída ali na Rua do Muro. E tudo isso foi notificado, mas mesmo assim... Um dia eu não sei se a Prefeitura vai retirar ou não. Eu também não sei.*

Apesar das limitações da Associação de Moradores, no desempenho de uma função de controle da realização de edificações, para alguns dos moradores entrevistados, essa seria o organismo oficialmente incumbido dessa tarefa, tal como se percebe, no extrato abaixo:

> *Por exemplo, se eu quero construir uma parada lá, se eu tiver fazendo errado, o vizinho pode ir na Associação, pode chamar o Presidente, falar ‘ó, o cara ta construindo errado’. Aí, por exemplo, lá não pode construir, você tá construindo ali para trás, para mim era o Presidente da Associação que fazia isso.*
>
> Mas o Presidente já fez isso, você já viu?

Não, não vi ainda não, eu sei que no caso da minha sogra foi assim, também é comunidade e aconteceu esse lance.

Mas a tua sogra é do Parque Royal?

Não, minha sogra é lá da Rua do Monjolos.[12]

Ah tá, aqui na Ilha, mas fora do Parque. E ali do POUSO, você tá vendo o POUSO fazendo isso?

Já ouvi falar desse POUSO lá. Tem um pessoal que fica lá, da Prefeitura, pra orientar negócio de obra... Teve uma época mesmo que passou uma garota da Prefeitura lá, o pessoal passou a fazer obra, deixava resto de material na frente, assim na rua, aí ela 'ó, não pode deixar isso aí, tem prazo pra tirar isso daí', pra não deixar lá tumultuando a rua.

6.3.2 Os agentes externos do controle e da fiscalização edilícias

O único caso em que ocorre uma assumida tentativa de estabelecimento de fiscalização da realização de edificações, em toda a favela, com um caráter orgânico e institucionalizado, é aquele realizado pela prefeitura, através do POUSO, instalado no Parque Royal, desde 1997, sobre o qual pudemos reunir diversos elementos para alimentar o trabalho de análise. Tal como já exposto, para cada favela beneficiada por programas de urbanização ocorre a edição de um decreto estatuindo normas de uso e ocupação, bem como a instalação de uma unidade do POUSO, que assume, a partir do fim das obras, a competência de fazer a fiscalização edilícia, tendo poderes para lançar mão de todos os instrumentos de controle urbanístico,[13] disponíveis aos órgãos municipais que atuam nas áreas tradicionalmente incorporadas à cidade.

Conforme reconhecido pela prefeitura, tanto pelos técnicos da SMU, em entrevistas, como até mesmo em seus documentos oficiais (a exemplo de RIO DE JANEIRO, 2003d), até a instituição dos POUSOS,

a Secretaria de Urbanismo tradicionalmente lidava com a cidade legal ou formal, não tinha tradição de lidar com as favelas, isto é, com a cidade real. A única coisa que fazia com terrenos invadidos era multar o proprietário que não cuidou de seu terreno. Só começou a lidar com favelas quando a irregularidade urbanística começou a crescer muito. (...) O POUSO só ficou na SMH por dois motivos: a urbanização tinha acabado de acontecer – a SMH queria continuar acompanhando as

[12] A Rua do Monjolo fica no bairro das Pitangueiras, constituindo uma das bordas da favela do Morro Nossa Senhora das Graças, mais conhecida pelos moradores da Ilha do Governador como *Boogie Woogie*.
[13] Tais como embargo de obra, notificação, multa, ordem de demolição etc. A efetivação de demolições, no entanto, fica sujeita a coparticipação de outros órgãos municipais e, até mesmo, estaduais (especialmente a força policial). Já as notificações e embargos de obra têm sido amplamente utilizados.

> *favelas recém-urbanizadas – e a SMU tinha pavor de atender favelas. Quando o POUSO veio para a SMU, na época do Sirkis, que queria trabalhar com as favelas, a SMH concordou, o César Maia achou ótimo, estavam todos de acordo. O Sirkis me chamou para coordenar novamente o projeto. Eu aceitei porque gostava do trabalho e porque acho que é disso que a cidade precisa. O grande desafio que a gente tem é o de trabalhar com a informalidade e pela primeira vez a SMU resolveu enfrentar essa questão. Foi criada então a 3ª Coordenadoria, com o mesmo status das outras duas que já existiam, a Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística,*[14] *porém muito pobre. O POUSO veio com menos verba do que tinha antes, sem um tostão para os meus técnicos.*

Do mesmo modo, conforme depoimento de técnico atuante no POUSO:

> *Tem gente que não gosta de trabalhar com essa área* [favela]*. Muitos arquitetos vão trabalhar na Prefeitura, mas gostam de trabalhar na área de planejamento da cidade ou na fiscalização da área formal, área conhecida, já estabilizada, totalmente mapeada etc. A área informal, no caso as comunidades, a tendência é as pessoas não optarem por trabalhar nelas, até em função das questões todas que a gente está cansado de conhecer, violências, os riscos iminentes. Eu trabalho há sete anos e nunca tive nenhum problema. Já tive experiências desagradáveis, mas também poderia ter lá na rua, como muitas pessoas passam.*

O caso do Parque Royal destaca-se pelo fato de que, lá, foi instalada, no ano de 1997, a primeira de todas as unidades do POUSO, constituindo a experiência pioneira, na Cidade do Rio de Janeiro, do atual modelo de controle urbanístico das favelas, pelo Estado. Por essa razão, segundo depoimento de técnico da SMU, com cargo de coordenação:

> [O Parque Royal] *é um caso mais rico para se trabalhar. Se tornou um caso meio atípico, pelas descontinuidades que o Programa teve. A equipe foi minguando, foi acabando o contrato dos terceirizados, ficaram poucos técnicos para muitas áreas, teve muita construção que foi feita sem ter tido fiscalização, até que voltou para a gente* [SMU]*. Ali é mais difícil fazer uma avaliação se a definição de normas e o trabalho regularização urbanística funcionam ou não; você vai acabar concluindo que não. Há muitas situações ali que, no meio delas, saíram do caminho. Têm algumas favelas em que a gente tem um trabalho mais consistente, que não tiveram todos esses altos e baixos, nas quais a gente vê que o trabalho funciona.*

No tocante à atuação do POUSO, na fiscalização do cumprimento das novas regras estabelecidas para o local, saltou-nos aos olhos o contraste entre a versão dos servidores municipais da SMU e aquela, dos moradores do local. Tal discrepância parece-nos ser diretamente determinada pelas distintas posições

[14] Desde sua criação, em 1996, até o ano de 2010, essa coordenadoria foi chefiada por Tânia Castro, que dela se afastou por apenas um ano. Conforme informação obtida em fevereiro de 2010, junto a um dos técnicos dos POUSOs, recentemente, foi nomeado Alexandre Furlanetto, para substituí-la.

relativas, desses agentes, no campo configurado pelo advento dos programas de urbanização e regularização de favelas e pelos conflitos, daí decorrentes. Isso ocorre em função de tais programas, dentre outras notas características, haverem engendrado, como já comentado, a introdução – conflituosa, porque objeto de disputas e resistências – de novas regras de conduta, para os moradores das favelas, abrangidas por essas ações do Estado. Tais regras dizem respeito tanto ao uso dos espaços, que passam a ser definidos como "espaços públicos" – logo, sujeitos à autoridade municipal –, como no que tange ao uso e ocupação da propriedade privada. Conflitos de mesma ordem foram registrados por Martinez (1989, p. 28 e ss.), quando da execução, pela prefeitura, de projeto de urbanização, na favela Santa Marta.

Ilustrações 29 a 31 – A concepção de "espaço público" no Projeto de Urbanização

E020

VISTA DA RUA DO RIO NO TRECHO MAIS LARGO

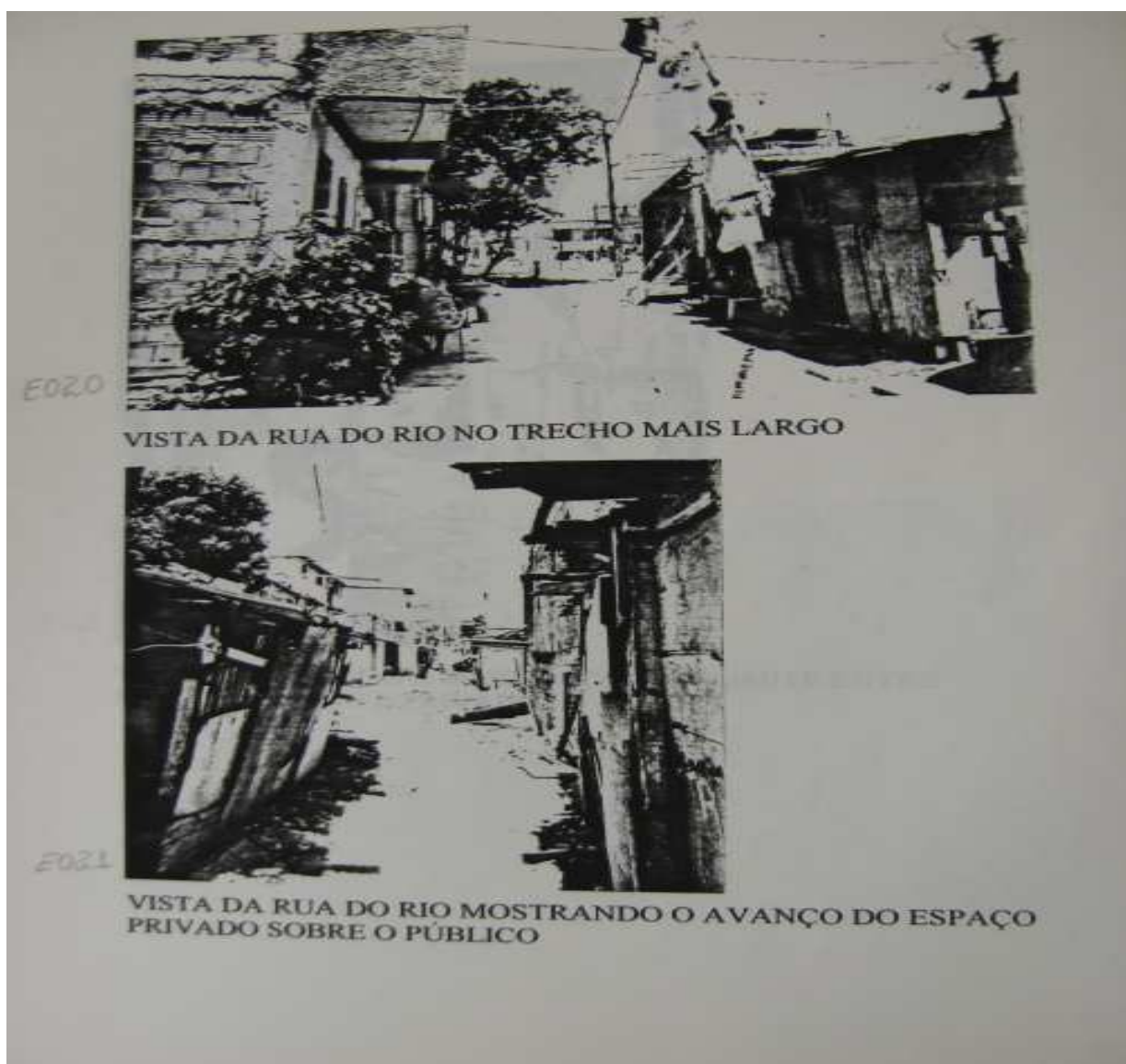
E021

VISTA DA RUA DO RIO MOSTRANDO O AVANÇO DO ESPAÇO PRIVADO SOBRE O PÚBLICO

E022

VIELA MOSTRANDO A INDEFINIÇÃO DO LIMITE ENTRE ESPAÇO PÚBLICO E PRIVADO

VISTA DA RUA DO RIO MOSTRANDO VARIADAS APROPRIAÇÕES DO ESPAÇ
PUBLICO E011

Fonte: RIO DE JANEIRO, 1994

As disputas pelo espaço público parecem ter surgido já na fase preparatória à intervenção do Estado, com o início das obras de urbanização. Conforme se pode observar, nas ilustrações 29 a 31, inseridas *supra*, retiradas do estudo preliminar, realizado pela empresa *Archi 5*, em 1994, a fim de subsidiar o desenvolvimento do projeto de urbanização, algumas fotos do Parque Royal ilustram legendas que se referem a *“variadas apropriações do espaço público”*, *“avanço do espaço privado sobre o público”* e *“indefinição do limite entre espaço público e privado”*. Ou seja, na visão do Estado – incluindo-se aí as empresas por ele contratadas, como seria o caso acima –, o “espaço público” já teria sido invadido e/ou indevidamente apropriado, antes mesmo de estar tecnicamente configurado, o que se daria, apenas, a partir da aprovação formal do competente projeto de alinhamento, sendo visto como se fosse algo previamente dado, anterior ou concomitante à ocupação do local.

Tais fatos vêm ao encontro do sustentado por Roberto Kant de Lima (*apud* FREIRE, L. de L., 2008, p. 102), conforme quem *“no Brasil, por contraste com outras sociedades democráticas, como a norte-americana, a noção de espaço público está diretamente relacionada à figura do Estado, submetido ao ‘seu’ controle e às ‘suas’ regras, e não a uma concepção de espaço coletivo, no qual as regras são universalmente conhecidas e acessíveis a todos os cidadãos”*. Assim, no processo de urbanização e regularização, os assim chamados “espaços públicos” não se transformariam exatamente em “coisa pública”, mas, sim, mudam de donos e, logo, muda a regulação jurídica, neles vigente. Deixam de pertencer aos moradores e passam a pertencer ao Estado, *“ficando submetida ao controle e às regras impostas por ele”* (Id., p. 103). Pior do que isso, essa mudança se dá em condições tais que os “espaços públicos” passam a pertencer não propriamente ao Estado, mas *“ao Prefeito”* e a outros agentes do Estado, em pessoa, tal como sugerido na frase que epigrafa a Parte II da presente tese.

Além dos já citados episódios, referentes à exigência, pela prefeitura, de que a Associação de Moradores tivesse a figura do presidente em sua direção, bem como as disputas em torno do desenho do projeto de urbanização, a ser aplicado no Parque Royal, a etapa da regularização urbanística constituiu um novo cenário em que as tensões entre agentes comunitários e estatais se acentuaram. Conforme uma das agentes comunitárias, que acompanhou esse período:

> *Também deu confusão porque foi na época do Genário,*[15] *e ele achou que* [o cadastramento] *tinha que ficar com a Associação. Então a gente estava se aborrecendo demais com a Associação e a gente deixou que a Associação tomasse conta disso, a gente não ficava muito de frente. Só poderia ser feito o cadastramento quem tivesse um papel da Associação.*[16] *Mas isso foi exigência do Genário. Não tem nada a ver com a AGRAR. Isso foi idéia do Genário que tava cobrando aos moradores esse papel. A gente* [a equipe do POUSO] *descobriu e falamos com a AGRAR. A AGRAR falou com ele. Porque a AGRAR já pagava um aluguel pra Associação pra estar ali naquela sala. E já tinha contratado moradores daqui de dentro. A gente indicou as meninas daqui da comunidade mesmo. O Genário indicou uma e o POUSO indicou outra. E ele que ficou com essa paranóia de que pra fazer o cadastramento tinha que ter essa documentação. Então, por isso que várias pessoas fizeram o papel da Associação. Só eu que não fiz, que ele não era maluco ao ponto...*

Com a implantação do POUSO, anuncia-se uma relação de colaboração entre esse organismo e a Associação de Moradores, elemento que compõe o discurso oficial de ambas as instituições, levando muitos moradores a verem certa simbiose entre elas. Conforme afirmado, por um ex-agente comunitário do POUSO e por um dos atuais diretores da Associação de Moradores:

> 1) E funcionava esse controle que a Associação fazia?
>
> *Fazia porque a gente fazia sempre em parceria. Tudo o que o POUSO fazia, comunicava à Associação. E geralmente, tudo o que a Associação fazia, comunicava ao POUSO. Se ele* [o Presidente da Associação] *passasse na rua e visse que realmente tava errado, ele comunicava e a gente também.*
>
> 2) A Associação então hoje não está se metendo nessa história? Está deixando com a Prefeitura fazer essa fiscalização?
>
> *Porque como tem o POUSO, que é o responsável na comunidade por essa parte aí... Então, tem um problema na casa. Você mora numa casa está dando problema de vazamento, não sei o quê. Na sua casa, do lado de dentro está prejudicando o vizinho do lado. O vizinho do lado vai lá e reclama. Vamos supor que venha de primeira mão na Associação. O que a Associação faz? Vai lá de qualquer forma e olha. O Gilson faz isso, o Oliveira fazia isso* [refere-se ao Presidente atual e um dos anteriores]*, vai lá e olha. Viu o problema? Joga então pra... fala com o POUSO já sabendo o que está acontecendo.*

No entanto, essa aparente convergência parece esconder o conflito latente, entre elas, que, em última análise, remete ao conflito entre Estado e classes subalternas, o qual, no caso estudado, manifesta-se nas relações tensas, entre as pessoas individualmente envolvidas nesse processo. Vários depoimentos, sobretudo

[15] Presidente da Associação de Moradores do Parque Royal, no mandato 2004-2008.

[16] O documento a que a entrevistada se refere seria o *Termo de Transferência de Benfeitoria* ou o *Termo de Legalização*, que foram debatidos no capítulo 5.

dos integrantes da equipe do POUSO, sejam eles técnicos ou agentes comunitários, moradores de fora ou mesmo do próprio Parque Royal, parecem evidenciar esse quadro, como nos dois exemplos, abaixo:

> *Então, numa comunidade que você vê, por exemplo, lugares que você nunca foi... numa comunidade que você, imagina você, um engenheiro que vai vir me trazer multas, mesmo que não viesse multar, mas notificar, embargar e tal, do nada, ninguém te conhece, você é tratado como um agente agressivo a eles. Então você tem que ter toda uma trama para ser... você tem que ficar vendo irregularidades e você tem que 'não, não pode fazer assim, não pode fazer assado e tal'. Aí, o que vai acontecer? Tem que trabalhar a parte psicológica, informativa, pra depois punitiva. Esse é o problema.*
>
> *A gente batia muito de frente com o morador. Então eu ganhei algumas inimizades sim, não vou falar que eu não ganhei inimizades aqui dentro. Mas também não foi coisa assim de tanta importância, que eu não poderia ter perdido. Mas a pessoa criou uma certa antipatia. Não só por mim, como pelo engenheiro, pelo estagiário, porque todo dia a gente tava na porta, entregava, notificava, fazia assinar. Então as pessoas já ficavam com raiva, porque eu sou moradora daqui de dentro. Então eu sempre tinha que dar o exemplo. Eu também não podia deixar material na rua, meus materiais eu tinha que ensacar, pra não deixar o lixo no beco, não podia deixar nada fora, porque senão caia pra mim também. Porque se eu estou pedindo, cobrando, eu também não podia ter meu lado errado.*

Em alguns momentos, observamos emergir um discurso que reconhece apenas determinados aspectos do conflito de poderes, que subjaz o processo de implementação do POUSO, não se percebendo que se encontrava em curso um discreto processo de esvaziamento das funções – e, logo, da legitimidade – da instituição comunitária, em proveito da estatal. Tal discurso é verificável tanto no nível hierárquico superior – a Coordenadoria de Regularização Urbanística –, como no nível dos agentes comunitários, envolvidos no projeto, tal como se pode observar, respectivamente, nos dois relatos, abaixo:

> 1) *A minha experiência é a de que o morador quer ser regular. Ninguém quer ser irregular por opção. A pessoa foi morar na favela porque não existia oferta habitacional acessível a essa classe de renda para que ele pudesse morar em área formal. Ser irregular não é o sonho de consumo de ninguém. Em geral, quando a gente orienta que para regularizar, a pessoa vai ter que construir uma janela ou um banheiro, em geral a pessoa busca fazer isso.*
>
> 2) *A gente batia muito de frente, falando assim, Associação e Prefeitura, porque ele* [o Presidente da Associação] *achava que a Prefeitura queria mandar na Associação, e não tinha nada a ver uma coisa com a outra. Então, realmente a gente batia muito de frente. Teve várias discussões e assim foi. Mas a gente conseguia ir se*

entendendo. O trabalho dava pra levar. Às vezes não dava, não, mas a gente empurrava.

Tinha rusgas, então?

Tinha. Em toda Associação vai ter. Sempre vão achar que a gente manda mais do que eles, porque a gente, por ser Prefeitura, tinha um contato maior e você vai fazendo amizades. No caso, a Associação ligava pra pedir uma troca de lâmpada, levava um mês. Eu ligava, levava um dia. O caminhão entrava: 'vim, mas não quero ser acompanhado pela Associação. Eu vim para ser acompanhada pelo POUSO'. A *Rioluz vinha com a listagem: 'eu vim pra acompanhar a Agente Comunitária. Então, eu vou andar na comunidade com a Agente'. Mas para evitar essas briguinhas, eu já passava na Associação e chamava alguém. 'Oh, a Rioluz tá na comunidade, vamos trocar lâmpada. Vamos alguém da Associação acompanhar'. Aí a gente saía com mais alguém da Associação pra evitar essas briguinhas. Era mais fácil pra gente conseguir do que pra eles conseguirem.*

Eles achavam que estavam sendo substituídos no papel deles?

'Não, porque eu não quero que ninguém mande na Associação, porque a gente era mais do que o Presidente', e não tinha nada a ver. Era só realmente falta de comunicação do outro Presidente que aqui estava e que ele e nada era a mesma coisa. Então a gente conseguia mais coisas do que ele. Era o contrário. (...) O que fica difícil é quando a Associação se intromete e acha que não, e não, e tem que ser assim do jeito que ela quer. E vai ser do jeito que ela quer. Aí peita a Prefeitura e fica naquela guerrinha. Como a Prefeitura notifica, mas não retira, já prejudica um pouco o trabalho. Porque se ela notificasse hoje e, levasse uma semana, ela viesse e retirasse, eu acho que ninguém colocaria. Porque aí teriam medo. Mas a Prefeitura também não faz isso. Ela notifica e vai tirar daqui a 3, 4 anos, e se retirar também. Aí fica difícil.

Um dos diversos efeitos desse conflito consiste em que os moradores do Parque Royal não procuram orientação do POUSO para construir, mesmo sendo uma assistência técnica gratuita, que estaria à sua disposição, muito menos desenvolveram o hábito de requerer licença edilícia, conforme demandado pela legislação estatal, vigente para o local. Conforme informado pelo presidente da associação, alguns moradores têm procurado se informar, antes, na própria associação, não procurando diretamente o POUSO, provavelmente, a fim de se protegerem de uma eventual irregularidade, evitando a sua exposição ao órgão da prefeitura, na favela:

E no caso de construção o pessoal vem aqui na Associação, pra informar, registrar, anotar alguma coisa sobre isso?

Anteriormente não tinha isso, mas agora, como agora tá delimitado, as pessoas geralmente vêm aqui quando vai fazer uma construção

diferente, aí fala assim 'queria que você visse pra mim, se pode, se não pode, se é regular, se é irregular...'. Agora, de dois anos pra cá, eles começaram a botar isso. É tipo uma vistoria, se tá dentro dos padrões da pavimentação das ruas, se não tá, se tá fora, eles sempre pedem uma orientação antes.

Mas aí não fica nada anotado aqui?

Não. É só conversar mesmo e geralmente não coloco em ata isso não.

Em algumas entrevistas com moradores, observamos uma visão bastante negativa, a respeito do POUSO, ou a sua percepção como adversário ou ameaça:

1) Tu tem acompanhado o trabalho do POUSO? Como é que tá acontecendo?

Meu irmão, eu vou te falar uma coisa pessoal, particular meu: POUSO aqui nunca funcionou. Entendeu? POUSO aí é cabide de emprego pra mim. O cara não faz nada pô! O cara não anda na comunidade. Até porque esse cara tá de bucha aí, porque ele é novo, tá há um mês e pouco aí. Gente boa, mas... Temos um projeto da terceira idade aí que a gente tá dependendo de uma sala. Eles estão com uma sala lá fechada. Já mandei um ofício pra Secretaria de Habitação pedindo a sala.

2) Você conhece lá um órgão chamado POUSO? Já ouviu falar?

Já ouvi falar nesse POUSO sim.

Mas, que informações você tem sobre esse órgão?

Eu nunca precisei de ir lá.

E eles já vieram até você alguma vez?

Não, nunca foram na minha casa para... Ah, aliás, eles sempre passam entregando folhetos, que é para os moradores terem mais cuidado com não jogar lixo no esgoto que passa ali, por exemplo, lá de frente para a minha casinha tem um esgoto que passa atrás, aí ainda está sem uma (inaudível), aí dá muito mosquito, aí eles pedem para não jogar lixo e entulho.

3) E o pessoal antes de construir, tá indo lá no POUSO, ou tá construindo primeiro?

Não sei bicho, não tenho a menor idéia, não sei te informar isso não.

E pra fazer essa construção você nunca teve problema com fiscalização, não teve nada disso?

Não. Essa pesquisa agora é pra fiscalizar, é pra ver isso, pra verificar? É pra ir lá ver as construções? [o entrevistado questiona o pesquisador de um modo preocupado]

Não, não, não é pra caguetar ninguém, pelo amor de Deus! (Risos)

Eu acho que não tem nada irregular ali não. É irregular porque não foi dentro da lei, a gente não tirou a licença pra construir aquilo ali. Porque o cara vai construir uma casa aqui na rua, tem que ir na Prefeitura né, tirar o... Lá não tem nada disso, o cara chegou, construiu e pronto.

4) Agora, aqui pra fazer obra o pessoal está indo no POUSO pra pedir licença? Ou isso não tem acontecido?

Eu acho que não. Ultimamente, não tem acontecido. A não ser que seja uma obra que esteja prejudicando alguém, que alguém faça reclamação, vem aqui [na Associação] *primeiro, faz a reclamação aqui, daqui orienta pra ir lá. Fora disso...*

Nos fragmentos de entrevistas, acima transcritos, observamos o receio dos moradores quanto a questões que envolvem a regularidade das edificações, à luz das normas estatais, bem como do processo de fiscalização, que daí decorre. Avaliamos tais reações como um indicador relevante do já aventado problema da ilegalidade existencial, no qual os moradores, da favela em estudo, se veem frequentemente constrangidos, sob o peso das sanções à violação das normas legais e do efeito simbólico que a situação de ilegalidade é capaz de introduzir, nas relações dos moradores com agentes externos à favela. Trata-se, a nosso ver, de um poderoso mecanismo de controle social, que faz com que aqueles, colocados sob uma determinada situação de ilegalidade, sejam conduzidos, nas mais variadas relações sociais das quais participem, a uma posição defensiva, o que os leva a, sistematicamente, escamotear fatos e situações que possam lhes expor às consequências sociais e jurídicas, da aludida ilegalidade.

Outro cenário, em que vislumbramos o conflito latente entre os moradores e a prefeitura, diz respeito à eleição do *representante de rua*, conforme previsto no programa de ação do POUSO, em todas as favelas, que é assim explicada, por uma de suas agentes comunitárias:

Todo dia era a mesma rotina: fazia a ronda pela comunidade inteira, você olhava tudo. Fazia reuniões com moradores, rua por rua, tiravam representantes de rua. Aqueles representantes ficavam responsáveis por qualquer problema na rua, o representante levava pra gente, pra ficar uma pessoa só. Era difícil, porque ninguém queria assumir a responsabilidade, mas até que a gente conseguia. Uma ou duas ruas que ficaram assim mesmo. A gente fazia reuniões em cada rua. A gente marcava de manhã, hoje, no caso, panfletava uma rua toda. Aí marcava para hoje às 10hs da manhã, uma reunião. Metade da rua às 10hs e a outra metade na parte da tarde. E aí a gente falava sobre tudo: material de construção, obras irregulares, as caixas d'água que ficam em cima da laje, que jorram água pro meio da rua, o morador

> *passa e toma banho. A gente pedia pra colocar o cano até o chão, que fosse até o esgoto. Isso tudo a gente falava numa reunião. E dali a gente tirava um representante. E aquele representante ficava incumbido de levar todos os problemas daquela rua para o POUSO. A caixa d'água tá vazando, porque às vezes o vizinho falava e dava briga entre vizinho. Então, a gente chegando lá e falando, o problema era nosso, aí tinha que ser com a gente. Então a gente ia, falava, conversava, dava um prazo pra esse morador fazer isso, pra tirar o vazamento da casa dele porque estava prejudicando o vizinho de baixo. Sempre dava um prazo. Uma semana, um mês, pra ele tentar consertar isso. Se ele não conseguia, não tinha material, a gente pedia ao Elói, ao Luciano, que é da Rua do Muro e tem loja de material de construção. Às vezes a gente conseguia doação de material para o próprio morador fazer isso, pra gente tentar ir resolvendo a situação, porque era difícil. Da Prefeitura você não conseguia realmente nada (risos). Daqui mesmo, do próprio local, você conseguia...*

Conforme se pode observar, a situação do aludido *representante* seria bastante delicada, em face de seus vizinhos e da Associação de Moradores. Além do fato de se tratar de uma representação comunitária, que nenhuma relação possui com a respectiva associação, quebrando, assim, o monopólio político do qual essa instituição se considera titular, trata-se de um agente que operaria, grosso modo, como uma espécie de "olheiro", "X-9" ou alcaguete, a serviço da prefeitura. Assim, constitui uma função passível de ser interpretada, pelos demais moradores, como uma traição ao sentido de unidade e de defesa mútua, que compõe as expectativas dominantes de comportamento dos moradores, da favela em questão, como se pode perceber, no relato em que a associação adota a diretriz de não denunciar moradores aos órgãos estatais. A percepção desse dilema, em nosso ver, é o que explica a dificuldade de se encontrarem moradores, que aceitem essa função, o que tem levado a que esse item do programa de ação do POUSO não tenha vingado, e/ou que os representantes escolhidos sejam praticamente inoperantes. Pudemos constatar essa inoperância, no relato de um dos entrevistados, que além de representante de sua rua é integrante da diretoria da Associação de Moradores. Sintomaticamente, ele nos afirmou não conhecer bem o trabalho do POUSO, imputando-lhe, até mesmo, funções de assistência social, estranhas a esse órgão, não sabendo ao certo quem era o técnico responsável pelo mesmo:

> O trabalho aqui do POUSO, você conhece?
>
> *Bom, eu não tô muito a par desse serviço deles não, o que eles fazem, muito bem não. O negócio deles é mais... justamente era no POUSO que tinha essa senhora, não sei se ela ainda tá, acredito que ela ainda esteja aí, que vê esses negócios aí. É ela que vê isso. Eu*

> *acredito que ali seja um órgão para essas coisas, pra ver negócio de bolsa família eles ajudam também, pra cadastrar pessoas né. Eu sei que o que eles fazem aí é bom, apesar que eu não tô muito inteirado neles aí né. Justamente o que eu falei, tomam conta das ruas, né? Inclusive lá onde eu moro eu sou o representante, no caso, da rua, eu sou assim, como se fosse o responsável né. Coisas erradas, entulhos, esses negócios. Se você tira da sua casa, dois, três dias, tudo bem que fique ali. Mas não pode passar mais que cria rato, barata né. A comunidade é carente, precisa de ajuda, se você tirar um entulho e colocar ali você tá prejudicando a todo mundo. Uma caixa d'água aberta, isso tá prejudicando a todo mundo. Que é larva, mosquitos, quer dizer, a pessoa tem que ter consciência. Que 'ah, eu não ligo porque eu não tenho criança', mas a vizinha tem, na casa de cima tem, do lado tem. Então a gente vê isso também.*
>
> Essa coisa do representante de rua foi uma escolha feita pelos moradores dali?
>
> *Não, o representante de rua foi uma escolha feita pelo POUSO. Aí eu até me surpreendi numa vez que, né, que eu via muito isso, eu comunicava essas coisas que acontecia lá. Então eles falaram 'como você se preocupa com a rua, eu acho que você serve pra ser'. Eu ganhei até um diplomazinho, outras pessoas que foram lá também ganharam diploma, o pessoal ganhou diploma.*
>
> E está tendo alguma atividade, alguma função?
>
> *Não, não, aí quando esse Genário* [Presidente da Associação no mandato 2004-2008] *assumiu, muita coisa acabou aqui. Acabou muita coisa. Por isso que tá essa dificuldade aí. Gilson e Pedrão* [atuais Presidente e Vice, mandato 2008-2012] *tá correndo atrás aí, pra cima e pra baixo, pra cima e baixo. Coitado, se eles não fizerem isso aí o negócio vai...*

Porém, registramos, também, um discurso dos moradores que é amistoso com relação ao POUSO, partido de pessoas que têm a expectativa de regularizar uma determinada situação pessoal, com o apoio desse órgão:

> *Tem uns problemas às vezes, que a gente fez esse trailerzinho aí na praça. Vem aí e diz que o Prefeito ia botar abaixo. Aí a gente fica com essa expectativa. Deram um papelzinho pra gente ir lá na Prefeitura. Já estou me segurando com Gilson aqui pra ele ir lá com a gente. Marcar um dia pra gente ir lá na Prefeitura pra ver como é que vai ficar, se vai ser tirado, se vai ficar, ver como é que vai ficar a situação. Mas não tenho o que falar nem da Sandra nem do Alexandre* [técnicos do POUSO]*, são pessoas maravilhosas. Qualquer coisa a gente chega perto dele, conversa. Eles dá atenção pra gente. Ainda se não resolve, mas dá atenção, pra mim acho que já resolveu. Alexandre deixou um papel e falou com a gente: 'Eu não estou lhe prometendo, porque eu sou de outra secretaria, eu não sou da secretaria de legalizar isso aqui, sou de outra' que ele falou. 'Sou lá do urbanismo', uma coisa assim que ele falou. 'Então, se Gilson liberou para fazer aí, não liberou a toa. Ele liberou porque deve ter tido alguma palavra de alguém pra liberar isso aí. Mas só que eu estou lhe dando esse papel*

> *para senhora ir lá e legalizar. Agora, não estou lhe prometendo que vai ficar, porque isso aqui é uma área pública'. Mas vamos ver como vai ficar. Porque Gilson falou 'Tia Lúcia fique tranqüila, vá trabalhar tranqüila, e vamos ver como vai ficar essa situação'. Porque no final, ninguém vai mexer comigo aqui. É a nossa esperança.*

Além das funções que compõem o quadro de incumbências, legalmente cometidas aos POUSOs, existem outras que esses órgãos têm concretamente sido chamados a exercer, fruto de demandas, trazidas pelos moradores do Parque Royal, e que não se restringem aos seus propósitos originários. Trata-se daquilo que um técnico do POUSO, do Parque Royal, definiu como o *"POUSO real"*, em contraposição ao *"POUSO idealizado"*, contido no projeto que inspirou a sua criação e implementação. Nesse sentido, um dos coordenadores da SMU, que protagonizou a concepção desses órgãos, ele próprio admite que:

> *como é um posto descentralizado da Prefeitura, todo problema que acontece vai para o POUSO. Alguns deles o POUSO pode resolver, outros ele encaminha para o órgão competente. O POUSO atua em todos os problemas, até briga de marido e mulher, porque os moradores vêem o POUSO como o poder público ali dentro. Às vezes é difícil para o morador entender que se não tem dinheiro para comprar óculos para o filho, não é ali que resolve. O POUSO divide um pouco com o CRAS esse papel, só que o POUSO começou a trabalhar no Parque Royal antes do CRAS, então já está ali há um tempão. A gente trabalha em parceria com todos os outros órgãos da Prefeitura, porque a gente precisa desse apoio, até porque tem locais em que o CRAS está fora da comunidade.*

Esta atuação foi confirmada, em depoimento de uma agente comunitária, moradora há mais de vinte anos, no Parque Royal, e servidora lotada no CRAS dessa favela. Indagada por nós, se ela conhecia alguma situação que gere conflito entre vizinhos, que tivesse levado à apresentação de reclamação de um morador contra outro, colhemos o seguinte relato:

> *Tem* [reclamação]*, mas é muito pouco. A minha amiga tinha um vazamento na casa dela que vinha da casa do vizinho, porque um usou a parede do outro, encostou a casa. Aí teve que ir no POUSO, foi a maior confusão, o vizinho não queria consertar, queria que ela consertasse, sendo que o cano era dele. Aí o POUSO resolveu direitinho, orientou as pessoas, conversou com eles, levou um profissional para orientar. Procuraram o POUSO e conseguiram resolver com a ajuda deles, mas antes foi uma briga.*

De outro lado, o direcionamento dessa demanda, ao POUSO, motivou a seguinte reflexão, por parte de um técnico, que atua na ponta do atendimento desse órgão, no caso estudado:

> *Às vezes a gente tem que orientar a Associação quanto ao próprio papel dela junto aos moradores, porque eles acham que se é*

> *problema construtivo é com o POUSO. Não é bem assim! Se você está com uma infiltração do seu vizinho para a sua casa, o POUSO não tem nada a ver com isso. Isso é com a Associação, porque é um problema particular entre vizinhos. A minha atuação fica presa à área pública. Eu não posso entrar na área particular, apesar de eu não me negar a fazer vistoria na casa das pessoas para tentar achar o problema e dar uma orientação para a solução. Eu sempre vou e todos os técnicos dos POUSOS fazem a mesma coisa. O pessoal traz todo tipo de problema para cá. Quando a pessoa chega aqui, eu trato muitíssimo bem, eu faço amigos. Eu trabalhava em Fernão Cardim e tem moradores que me deram essa caneta de presente de aniversário. O que eu puder fazer eu faço. (...) Eles* [os moradores] *vão na Associação e lá eles mandam para cá. São várias coisinhas que depois de um tempo eu resolvi começar a anotar. A Associação joga para cá porque se trata de obra, de questão construtiva, vazamento, infiltração, rachadura. Eles botam tudo no mesmo saco, é tudo no POUSO. Tem casos, de pessoas que batem aqui, normalmente vêm da Associação, de pessoa que queria fazer uma escada, de vazamento vindo da casa do vizinho, a outra foi obra na laje, fazer novo contrapiso para evitar infiltração, tubulação de esgoto do vizinho, construção da escada em espaço público.*

Com base no depoimento, acima, verificamos que essa concepção *"ampliada"*, a respeito das atribuições do POUSO, não obstante o tom crítico do entrevistado, tem ocorrido, de maneira geral, em todas as unidades do POUSO, refletindo uma contingência inevitável do trabalho desse órgão, dadas as atuais condições objetivas de reprodução social e das relações entre Estado e as demandas dos moradores de favelas. Tal concepção é compartilhada pela própria Associação de Moradores, o que acaba contribuindo para o seu reforço, perante o conjunto dos moradores.

Em suma, a relação entre as instituições estatais e comunitárias, no que tange ao controle e fiscalização edilícios, é repleta de nuanças. Se, de um lado, observam-se aproximações, parcerias e identificações, entre as respectivas instituições, de outro, esses movimentos se realizam sobre um terreno em que os conflitos, entre Estado e moradores da favela, por vezes, são mais do que latentes. Tais nuanças permitem supor que estejamos diante de estratégias, mais ou menos conscientes, de administração desses conflitos, determinadas por cálculos de custos e benefícios de seu aprofundamento, e por percepções das relações de poder, existentes entre os agentes do campo, demarcado pelos mesmos conflitos.

6.3.3 Legados do controle urbanístico do Estado, no caso do Parque Royal

Uma das questões que nos ocorreu, ao longo da pesquisa, versa sobre a eventual contribuição do Programa PUSO – realizada de maneira consciente ou inconsciente –, para o reforço e a expansão do problema, acima aludido. Isso porque, nos termos de um dos técnicos, por nós entrevistados, *"Eu faço ronda, e o que eu vejo na ronda? O uso indevido do espaço público de várias formas"*. A "ronda", a que o entrevistado se refere, representa o instrumento inicial do trabalho de fiscalização, realizado pelos agentes do POUSO. Consiste na constante observação *in loco* das edificações, a fim de verificar a realização de obras, que não atendam aos limites, fixados no PAL, e/ou aos parâmetros, fixados no Decreto 19.350,[17] além de outras situações, que requeiram atenção, tais como as construções que apresentem risco de desabamento e outras patologias construtivas, menos graves. Outra finalidade, buscada com as "rondas", é a de prevenir a ocorrência de irregularidades, vistoriando obras novas, logo em seu início, e se antecipando a eventuais problemas futuros. A partir dessa colocação, realizamos uma busca em todas as entrevistas, realizadas com integrantes ou ex-integrantes do POUSO, do Parque Royal, a fim de captar o que definiríamos como o seu *"discurso da irregularidade"*, isto é, o conjunto de situações irregulares, registradas por esses, chegando ao seguinte rol:

- quiosques edificados, sem autorização, em uma das praças;
- ampliações em residências ou estruturas, como escadas, que se projetam sobre o espaço público, ultrapassando a linha do lote, seja pelo térreo (calçadas), seja pelo espaço aéreo (varandas);
- edificações implantadas em área *non aedificandi* (garagens);
- apropriação de área pública, para usos privados, como colocação de entulho e uso como área de serviço;
- edificações que apresentam uma série de patologias construtivas, tais como trincas, rachaduras, recalques, paredes desalinhadas (com "barriga"), culminando nas edificações que apresentam risco de desabamento;
- violação do limite para a altura das edificações;

[17] Esses dois documentos – PAL e Decreto de uso e ocupação – constituem as duas referências legais e administrativas, para a fiscalização urbanística, exercida no caso estudado.

- edificação com ausência de janelas e/ou de ventilação adequada;
- ausência de área de serviço interna às residências, conduzindo a que os espaços públicos sejam apropriados, para essa finalidade;
- ligações feitas às redes de água e esgoto, de maneira inadequada, segundo os parâmetros técnicos, adotados pela prefeitura;
- canalização, sobre a via pública, de águas acumuladas nas lajes das edificações, decorrentes de chuvas ou de limpeza delas;
- realização de edificações novas (em geral, ampliação daquelas já existentes), sem assistência técnico-construtiva e sem obtenção de licença prévia, a ser dada pelo POUSO, o que parece estar favorecendo a ocorrência dos problemas arrolados, nos itens anteriores.

Quanto ao aspecto da violação do limite para a altura das edificações, na visita que fizemos à sala do POUSO, no Parque Royal, o técnico responsável pelo mesmo não localizou qualquer notificação, relativa a essa irregularidade, embora nos exibisse várias, relativas aos demais itens, acima arrolados, induzindo-nos à conclusão de que esse aspecto não têm sido priorizado, na fiscalização exercida pela prefeitura, na favela em estudo. A julgar pelo que consta nos *cadastros*, essa irregularidade estaria entre as mais freqüentes, no Parque Royal, tendo sido registrada em 12,34% das unidades, consultadas em nossa pesquisa, enquanto que outras espécies de irregularidades – como “unidade em construção sem acesso ou escada ao segundo pavimento” e “edificação condenada por risco de desabamento” – comparecem em não mais do que 2,08%, dos cadastros consultados.

Podemos afirmar que os tópicos, acima enumerados, são vistos de maneiras diferenciadas e controversas, entre os moradores do Parque Royal. Assim, recolhemos depoimentos que ora ratificavam o *discurso da irregularidade*, acima mencionado, ora dele se afastavam, adotando uma outra perspectiva sobre os fatos em questão. A título de exemplo, podemos trazer dois depoimentos, a respeito da construção de quiosques, numa praça situada em área central do Parque Royal, na Rua Alaíde Pires, bem próximo à Associação de Moradores.

> 1) Essa coisa aqui do uso das áreas públicas, das praças e tal, qual é o pensamento dos moradores sobre a utilização dessas áreas?
>
> *O morador não está nem concordando com esse negócio aí. O morador concorda assim, da praça estar bonita, entendeu? Falei contigo, tu vai, não tem um brinquedo. Como eles estão aí, botando*

> *esses trailer, daqui uns dias vai tirar o lugar do brinquedo... Onde tá o brinquedo vai botar o trailer. Que, por mim, sabe o que podia fazer? A Prefeitura vinha, botava os brinquedos e arrancava tudo. Deixava liso mesmo, liso. Sabe o que é liso? Como nasceu é como devia ficar. Porque quem quer ter, eu acho que quem quer ter um trailer, quem quer ter um negócio, compra o teu canto. Pra que trailer? Quer dizer, botando no meio da calçada, no meio da passagem? Eu não concordo, tá entendendo? Não concordo. Concordo com os brinquedos, as coisas, bola, futebol pras crianças, o que não tem. Se tivesse antes, eles tão querendo botar o trailer ali, pra chamar a freguesia pra eles, antes deles pensar nisso eles tem que botar ali um brinquedo, botar uns negócio ali, uma brincadeira pras crianças. Botou o que ali? Botou nada.*
>
> 2) *Eles falam que é o horário que eles têm pra jogar bola. A quadra tá aí, tem esse espaço aí grande, mas começou a ocupar esse espaço, o menino botou um trailer aí, Genário liberou pra um menino colocar um trailer ali. Aí veio gente aí 'ta começando a colocar trailer onde não pode'. O que é melhor, encher de trailer, pelo menos que o cara ganha aí, ó, vai ser um lugar movimentado, não um lugar morto, aí olha aí quantos trailers já tem aí. Só tinha um verdezinho só, esse daqui o primeiro, e um ali. Agora, enche de trailer, pelo menos, se eles acharem final de semana que dá lucro, contrata uma banda de forró, divide o dinheiro pra pagar aí e tira o lucro na cerveja, né?*

Nos depoimentos, acima citados, observamos um dos pontos que têm levado Associação de Moradores e prefeitura a entrarem em rota de colisão: a gestão dos espaços públicos. Tradicionalmente, a associação era o organismo que geria esses espaços, sendo o local de onde partiam as autorizações para uso de praças, por comerciantes e outras atividades específicas,[18] até o advento das obras de urbanização, do Programa Favela-Bairro. Com essas, a prefeitura passa a chamar a si a função de exercer a gestão dos espaços públicos, resistindo em reconhecer os atos da Associação de Moradores, a respeito desses espaços, muito embora essa ainda funcione como um mediador fundamental, uma vez que é consultada pelos agentes estatais, antes da realização de qualquer notificação de irregularidades urbanísticas. A Associação de Moradores, por sua vez, desenvolveu o procedimento de somente buscar a prefeitura, *a posteriori*, isto é, continua a expedir autorizações para determinados usos de espaços comuns, aos moradores que lhe procuram e, após isso, busca regularizar a situação – já constituída de fato –, junto aos órgãos públicos. Em linhas gerais, da forma acima, pode ser esquematizado o atual momento, em que o poder, no espaço da favela em estudo, é exercido de maneira

[18] Um dos exemplos dados, pelos entrevistados, foi o dos parques de diversão, que se instalavam, temporariamente, no Parque Royal, mediante autorização da Associação de Moradores.

superposta entre os organismos comunitários e estatais, surgindo diversos arranjos, que evidenciam as imbricações entre ambos.

A respeito desse período crítico, de crises e transformações, nos mecanismos de controle do uso do espaço, deve ser considerado o depoimento esclarecedor, que nos foi proporcionado por um dos ex-dirigentes da Associação de Moradores, que integrou o Conselho Diretor dessa instituição, no período 1992-1996, quando a Associação teve uma direção colegiada, sem a figura do presidente.

> Chegou a ter Conselho de Obras aqui na Associação? Que eu já vi que em algumas associações o Conselho de Obras tem uma importância né, que é o que olha as construções que os moradores estão fazendo.
>
> *Olha, na nossa época era o próprio Conselho. Como nós éramos do Conselho Administrativo, nós éramos cinco, e tinham dois fiscais, esses dois fiscais era pra isso. E tinha sempre, qualquer documentação que fosse vendido, um do Conselho Administrativo que dava plantão todo dia, tinha um pra dar plantão, então esse ficava olhando, vendo, metragem, tudo, se o alinhamento tava certo, do terreno, da casa. Depois que a gente saiu a Prefeitura tomou conta. Tinha um pessoal engenheiro, entendeu? E tinha parece que dois ou três funcionários que davam plantão dentro da comunidade pra isso, depois do Favela-Bairro. Que hoje a Prefeitura totalmente tirou, principalmente essas pessoas.*
>
> Quer dizer, você ta falando daquele órgão ali que é o POUSO, que ficou ali né?
>
> *Isso. Ainda ta lá ainda?*
>
> É, bom, pelo menos eu vejo a plaquinha ali né? Mas como funciona eu não sei, porque aqui eu...
>
> *É, eu não vi mais ninguém, acho que acabou, acho que não tem mais ninguém lá não. Tá meio complicado. Antigamente eu trabalhava naquele bar lá da esquina. Então era bem pertinho. O pessoal tomava café, conversava. A gente* [a Associação] *tinha um controle. Porque também a comunidade era pequena.*
>
> E aí como é que fazia quando o morador queria fazer uma obra que era indevida?
>
> *Aí a gente chamava o resto do Conselho. Pra isso eram cinco, votava, entrava num consenso, sabe? A maioria do Conselho, todo mundo, a gente concordava em tudo. Nós éramos muito unidos. Então pronto, chegava lá e embargava. 'Ah, não pode, por isso, por isso, por isso', mostrava, tem que ter um diálogo né? E o pessoal, nordestino, eles brigam, puxam a faca por causa de um palmo né? E aí não querem ceder nada, nem que isso venha trazer vantagem pra eles, como alargamento de uma viela, de um beco. Eles querem fazer a casa ali porque a família cresce né, eles querem fazer quarto, sala, aumentar*

em cima, do lado, pra tudo quanto é lado, mesmo que depois isso venha a prejudicar a ida e vinda deles.

E o morador acatava então a decisão da Associação?

Acatava. Acatava.

Não tinha cara que queria peitar?

Não, não. Era muito difícil. Às vezes tinha algum, mas aí a gente tinha que trabalhar a cabeça da pessoa, falar na hora certa né? Falar o certo e na hora certa. E graças a Deus a gente...

Aí então contava muito essa coisa da Associação ter uma credibilidade...

A Associação tinha, perfeitamente. Hoje em dia tá meio... Hoje em dia eles terminam, devido a descredibildade da Associação, partir pro lado oposto. Aí lei, serve de juiz, o Presidente da Associação é advogado, o camarada bate o martelo. Isso nas áreas carentes.

Eu tava observando que, apesar disso que você falou, dos três andares, que é da Ilha, o aeroporto e tal, tem um bocado de gente que já tem um quarto andar né?

É. Devido a Associação estar descredibilizada, e a Prefeitura não tem dado continuação no serviço que ela fez depois do Favela-Bairro. Tinha o POUSO, tinha o pessoal, tinha engenheiro, tudo. Então isso aí dificultou muito. Porque mesmo quando eles estavam aí, eles tinham uma ajuda da guarda municipal... Ela vinha aí. Qualquer obra ilegal, que não acatasse as ordens que vinham da Prefeitura, do POUSO, tudo, eles acionavam a guarda municipal.

Aí os caras vinham aí e paravam a obra?

Paravam. Chegou até a algumas vezes eles quebrarem. Eu não sei se umas duas ou três vezes eles conseguiram isso.

Assim, o advento, por volta de 1996-1997, do controle edilício, por parte da prefeitura, veio com a proposta de suceder e absorver inteiramente aquele desenvolvido, até então, pela Associação de Moradores, chamando essa função para a órbita do Estado. Porém, conforme o relato da trajetória do Programa POUSO, feito nos capítulos 3 e 4, o controle estatal rapidamente entrou em crise, apresentando forte descontinuidade político-administrativa. Isso gerou um vácuo de mecanismos de controle, uma vez que o controle comunitário, que existia antes da intervenção do Estado, nessa favela, havia sido desarticulado e reduzido a um papel complementar e satélite da atuação do Estado. Na nova conjuntura, então criada, a Associação de Moradores não conseguiu reunir forças para retomar a atuação que desenvolvera, em períodos anteriores, uma vez que já enfrentava os efeitos de uma

conjuntura política e social adversa, na qual já havia emergido o tráfico de drogas, o que tornou inviável que a precariedade da presença do Estado fosse suprida com as forças internas da favela. A fragilização da Associação de Moradores, em sua função de controle comunitário, portanto, não se deve, apenas e/ou primordialmente, às injunções do tráfico de drogas, mas, antes, é um efeito direto do modo como se deu a intervenção do Estado, na favela. O enfraquecimento da atuação da Associação de Moradores contribuiu para sua deslegitimação, perante os moradores, que passaram a recorrer ao tráfico de drogas, em virtude da ausência, ineficiência e/ou inacessibilidade de outras instituições, em sua tarefa de controle e administração de conflitos, na esfera local. Desse modo, retroalimenta-se o círculo vicioso que tem condicionado, fortemente, as expectativas dos moradores, da favela estudada, em termos da gestão do território, abrindo espaço para as soluções individualistas – do tipo *"salve-se quem puder"* –, evidenciadas, em diversos depoimentos, nos quais os moradores dela se queixam, acusando seus efeitos maléficos, na convivência comunitária. Assim, a intervenção da prefeitura, na favela em estudo – seguindo a tradição da presença precária do Estado, nas favelas, apontada no capítulo 3 –, em que pese as melhorias urbanísticas, deixa um legado profundamente negativo, no qual os moradores do Parque Royal ficam entre as alternativas de recorrer ou a uma Associação esvaziada e enfraquecida, ou a um Estado que intervém de forma precária, ou à boca de fumo, com todos os riscos e implicações negativas do recurso a essa instância.

A hipótese, acima construída, poderia ser reforçada com mais algumas evidências. Indagamos, a um dos moradores mais antigos do Parque Royal – que chegou ao local em 1975, segundo nos afirmou –, se a prefeitura controla a realização de obras, obtendo a seguinte resposta: *"Controlar, controla, mas é um controle fraco. O que o pessoal tinha que fazer, já está tudo feito. Ela só está tomando conta do que fez. Até hoje é só isso que eu vi. Não aumentou mais nada"*. A imagem do "controle fraco" é reforçada em outras entrevistas, nas quais os moradores avaliaram que ele chega atrasado, num momento em que as obras já estão concluídas, não havendo mais como prevenir ou sanar as irregularidades: *"a Prefeitura quando vê já está tudo feito, já estão lá os vizinhos, já está todo mundo morando, acabou* (risos do entrevistado)*"*. Esta *fraqueza* pode ser percebida, por outro lado, na ausência de legitimidade da fiscalização, junto aos moradores. No limite extremo, a reação dos moradores, diante dela, chega às raias da

desobediência civil, conforme o relato de técnico do POUSO, relativo ao caso das *"garagens"*:

> *Eu estava fazendo ronda, junto com a Supervisora que trabalha aqui comigo, passei na Rua do Muro e vemos o Presidente* [da Associação de Moradores] *e uma das moradoras que é proprietária de uma das obras embargadas. A moradora veio com um papel que era a notificação de multa. A moradora me perguntou 'então vocês vão demolir?' Eu expliquei que nós estamos informando que ali não pode construir nada e quem tem que fazer a demolição é o próprio construtor, não é a Prefeitura, é assim que consta do edital de embargo. Vem escrito: se a pessoa não fizer a demolição, ela vai ser multada. O Presidente da Associação rasgou a multa na minha cara. Eu disse 'você é que sabe, boa tarde', e virei as costas.*

Segundo esse técnico, a mesma reação, virulenta e de enfrentamento aberto com o Estado, pôde ser observada por ele em dois outros casos, além do Parque Royal: nos POUSOs das favelas da Mangueira e de Fernão Cardim. Nessa última, um dos integrantes da boca de fumo ameaçou receber os agentes da prefeitura a tiros, diante de qualquer eventual tentativa de realização de demolições, naquela favela. Na primeira, o comportamento dos grupos armados, lá existente, é igualmente hostil à atuação da prefeitura, tendo inclusive tomado o imóvel público que sediava o POUSO, naquela favela, dado tratar-se de um imóvel amplo e situado no alto do morro, posição considerada estratégica, do ponto de vista do controle territorial.

No sentido de demonstrar que o POUSO pode desempenhar um papel relevante, na regulação da favela, invocamos o depoimento de uma moradora e agente comunitária do posto do PSF, que recorreu ao POUSO, quando esse se encontrava no auge de sua atuação no Parque Royal, obtendo relativo êxito na solução de um problema construtivo, causado por sua vizinha, evitando que a questão fosse encaminhada à boca de fumo:

> Como estão vendo essa coisa da fiscalização aqui no Parque Royal, fiscalização de obras, tá tendo isso, como está?
>
> *Olha, eu tive um problema particular meu, na minha casa, que a minha vizinha, a de cima, que eu comprei a casa só a parte de baixo, então o que aconteceu: ela construiu uma escada pra ela, só que no que ela construiu a escada, o espaço era muito pequeno e ficou pra fora, aí quando a pessoa subia tinha que se abaixar, então ela quebrou a coluna da frente da casa. O que aconteceu: teve um dia que eu desci pra trabalhar e não consegui porque cedeu, a porta travou. Quando deu esse problema que eu fui conversar com ela, que ela não quis aceitar nenhum tipo de conversa comigo, eu fui no POUSO, que na época tinha um engenheiro que conversou com ela, aí a gente entrou em acordo, porque até então comigo,*

particularmente, ela não quis nenhuma conversa não, só depois que foi a engenheira lá. Mas agora ela nem trabalha mais aí, nem sei se tem outra pessoa fazendo esse tipo de trabalho não.

Então nesse caso, com o POUSO vocês resolveram a situação?

Isso, porque na realidade ela queria até chamar bandido, essas coisas assim, pra mim. Aí eu vim, conversei com o antigo Presidente da Associação, ele me indicou ir lá no POUSO, mandaram umas cartas pra ela, umas coisas assim, aí que ela veio conversar comigo, porque senão ela não ia falar nada não, ia deixar rolar.

Aí ela aceitou, desistiu da idéia de ir lá no...?

Não, aí eu tive que fazer outra coluna, ajudei ela a fazer material, porque ela disse que tava sem dinheiro, não sei o que, fiz uma coluna pra poder segurar, pra ela parar de ceder, porque se não qualquer porta que eu fosse colocar lá ia ficar cedendo, ia ficar presa várias vezes, porque teve dia que eu nem consegui vir pra trabalhar.

Uma notícia consistente, a respeito das descontinuidades do trabalho do POUSO, foi-nos proporcionada por uma das agentes comunitárias que foi contratada para esse órgão, logo durante o período inicial de seu funcionamento, no Parque Royal:

Tem uns moradores que gostam do POUSO, procuram o POUSO. Só que infelizmente foi ficando pouco pessoal para trabalhar, então o POUSO foi ficando mais fechado do que aberto. Aí as coisas estão fugindo realmente do controle. Porque não tem quem controle isso mais, hoje só tem o Alexandre.[19] *O Alexandre só pode ficar um dia, dois. Não tem como ele controlar uma comunidade toda. Obra irregular, essas coisas todas. Não tem como fazer isso. E as agentes foram todas demitidas realmente, então todos os POUSOs ficaram sem agentes. Só ficou 8 engenheiros. Porque é política. Teve uma época que o POUSO fechou de novo. Sempre que tinha eleições, fechava. Mudava o Prefeito, fechava o POUSO. Aí teve um tempo que ficou um ano fechado, depois retomou novamente. E assim foi. A gente ficou em casa, depois voltou tudo de novo. Aí perde, porque aquele trabalho todo perde. Igual agora, perdeu muita coisa com o POUSO fechado. POUSO ficou muito tempo fechado pra depois a Sandra ficar novamente. Porque só a Sandra fazia. Ela não tem como ficar em várias comunidades e resolver tudo em 2 dias. É muita coisa pra uma comunidade, pra ela fazer sozinha. Porque o trabalho da Fernanda pega só com meio ambiente, com lixo, não tem muito a ver com POUSO. Ela só fica no POUSO por não ter espaço pra ficar. Mas não tem nada a ver especificamente com o trabalho do POUSO.*

Então, teve muitas descontinuidades?

---

[19] A entrevistada se refere ao engenheiro que permaneceu durante alguns meses no POUSO do Parque Royal, tendo deixado o programa, após ser aprovado para um concurso público, na administração federal. No POUSO, a maioria do corpo técnico não é integrante dos quadros da Prefeitura da Cidade. Alguns deles são funcionários terceirizados, contratados por intermédio de entidades sem fins lucrativos, conveniadas à prefeitura, outros são identificados pelo código “60/”, um cargo público ocupado por “pessoa estranha aos quadros”.

> *Teve. Porque primeiro saiu as agentes, ele* [refere-se a um dos Prefeitos, não identificando qual] *tirou as agentes quando entrou. E depois tirou as assistentes sociais. Aí ficou só o arquiteto.*
>
> Acaba meio que confirmando a idéia do morador né, de que "isso aí não vai durar, não vai funcionar", etc...
>
> *É realmente, porque vive mais fechado. Muita gente procura? Procura o POUSO, sim. Mas muita gente agora não procura. Vê a sala fechada. Também, vai fazer o quê? Eles tiram muitas coisas. Era o POUSO, aquelas duas salas são do POUSO, da Secretaria de Urbanismo. A gente emprestou pro Esporte e Lazer. Aí acabaram com o Esporte e Lazer. Aí também nunca mais colocaram nada aqui dentro. Aí fica difícil. Porque tinha um monte de criança que praticava esportes, várias idosas que faziam ginástica nessas quadras, aí vão se perdendo, porque eles não dão continuidade ao trabalho também. As pessoas todas foram demitidas, não foram recontratadas. E assim foi.*

6.3.4 O controle urbanístico no Parque Royal e seus paralelismos com o controle da *"cidade"*

Na concepção de um dos coordenadores da SMU, a extensão à favela dos controles urbanísticos não somente seria viável, como já estaria em curso, apresentando perspectivas promissoras, no médio prazo. Esse entrevistado enfrenta um item importante do debate sobre a integração urbana: o dos requisitos (ou condições ou pressupostos) necessários, para que ela ocorra. Em seu entendimento, ela resultaria da conjugação de uma série de medidas – de urbanização, regularização, controle do crescimento, planejamento e investimentos contínuos, nas favelas,[20] configurando um processo que envolve não somente as ações do Estado, mas, também, dos próprios moradores, a fim de que a favela adquira a fisionomia típica da cidade formal:[21]

> *O POUSO pretende fazer a consolidação desse novo bairro, que a gente busca não chamar mais de favela, e a sua real integração à cidade formal. Essa integração não acontece somente por força da obra* [de urbanização]*; a obra por si só não integra. O que vai integrar é a regularização. A regularização sem obra também não integra. A regularização tem que acontecer, porque é ela que vai tirar aquele espaço de irregular e informal e vai inserir na cidade formal. Além da estrutura viária, que é integrada, etc. (...) Às vezes as pessoas falam que 'a favela nasceu favela e vai ser favela para sempre'. Eu não acho*

[20] O que Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin têm denominado *"regularização fundiária plena ou integral"*, em seus textos a respeito do assunto (cf. ALFONSIN, 1997).
[21] Ou seja, trata-se de uma proposta de integração da favela à cidade, e não da cidade à favela.

> *isso! Nós temos milhares de exemplos, no mundo inteiro, que mostram que áreas que nasceram com uma ocupação completamente diferente do que a gente imaginaria numa cidade planejada, elas se consolidaram bem, com características próprias. Elas têm ruas escuras, estreitas, mas são consideradas patrimônio da humanidade. Uma vez eu montei uma apresentação com fotos tiradas quando eu morei no exterior, de locais lindíssimos que recebem muitos turistas, comparando-os com as favelas cariocas, a fim de mostrar que as favelas estão em processo. Se a gente conseguir urbanizar, regularizar, manter o controle do crescimento, tal como ocorre no resto da cidade, voltar a ter o controle público delas, planejar o crescimento das favelas, se houver uma continuidade dessas políticas e se houver apoio a esse tipo de políticas, eu vejo o Rio de Janeiro com uma cara diferente dentro de 10 ou 20 anos. (...) Integrar as favelas à cidade é um processo. Não podemos achar que 'urbanizou, integrou', ou então que 'regularizou, integrou', ou que vai integrar quando entrarem os serviços de manutenção. A integração vai ser obtida ao longo do tempo, no processo. Na hora em que urbaniza e regulariza o morador começa a investir muito e a melhorar a sua casa. Mas até essa área estar com cara de cidade formal, pronta, isso é um processo demorado. As pessoas,* [o jornal] *O Globo, fazem muitas críticas do que não deu certo, mas a maioria das pessoas acha esse trabalho importante e ele sofre com muitos altos e baixos. Nós estamos lidando diretamente com a pobreza. Exige uma constante criatividade, dentro das normas legais.*

Parece-nos bastante discutível a premissa, implícita no argumento, acima, segundo a qual o controle urbanístico já ocorreria na cidade como um todo. É fato que as estruturas administrativas e legais, para tanto, já existem, porém os dados, a respeito dos altíssimos percentuais de produção irregular ou clandestina de edificações e de loteamentos, indicam que o controle da própria *cidade formal* já padece de crônica ineficiência e limitação (cf. CARDOSO, 2003). Partindo-se dessa premissa, de maior grau de objetivação, podemos questionar se haveria condições objetivas para se acreditar que tal controle possa ser mais eficiente, no caso das favelas. do que nas demais regiões urbanas, sabendo-se que, naquelas, o investimento público, de todas as ordens, é, histórica e estruturalmente, menor.

Além do debate a respeito da concepção e, logo, dos requisitos necessários para que se possa falar em integração, há ainda outro fenômeno, revelado pelas entrevistas, cuja importância, dentro da proposta de integração, mereceria ser refletida, já que estaria em pleno curso, no contexto do estabelecimento dos mecanismos de regulação das favelas. No depoimento de um dos coordenadores da SMU, esse afirmou o seguinte, a respeito das referências utilizadas, no processo de elaboração da legislação de uso e ocupação do solo, para as favelas cariocas:

> *A concepção do POUSO se deveu ao meu amplo conhecimento e experiência com a legislação urbanística da cidade. Eu trabalhei anos*

> *na SMU e conheço profundamente isso. Ao meu lado acadêmico, eu juntei o meu conhecimento da cidade formal e depois o das favelas. O projeto veio de mim porque eu aliei esses vários aspectos. (...) Nós formulamos uma legislação única de uso e ocupação do solo para legalização das edificações em todos os loteamentos da cidade, pois eles têm tipologias parecidas. O projeto também é simplificado, bem parecido com o caso das favelas. Essa legislação foi feita baseada na legislação existente para a cidade formal, ela não é diferenciada. A crítica de que não adianta nada criar uma legislação diferenciada para favela e para irregularidade vem de quem não conhece licenciamento de edificações. Para residência unifamiliar já existe o Decreto 5281 que permite que você tenha um projeto simplificado. O fato de eu conhecer a legislação urbanística e edilícia me possibilita ter essas idéias de fazer essa legislação diferenciada, além do que há outras pessoas da SMU que ajudam nisso, mas eu como Coordenadoria acabo dando a linha.*

Num sentido bem parecido, podemos invocar o depoimento de um técnico do POUSO do Parque Royal – acima transcrito, ao final da subseção 6.2.1 –, relativo às apropriações do Direito edilício preexistente, a fim de desenvolver o aparato de controle urbanístico e da avaliação da observância dos limites ao direito de construir, voltado ao caso das favelas. Nesse depoimento, verificamos que as legislações urbanística e tributária, voltadas à chamada cidade formal, subsidiam a interpretação e aplicação das normas criadas especificamente para as favelas, de maneira que não se elaboram conceitos distintos para as várias categorias utilizadas em umas e outras, tais como o conceito de pavimento, objeto de debate, no citado depoimento. Trata-se de uma interpretação que aponta na direção do tratamento da legislação urbanística, seja ela voltada para as favelas ou para as demais áreas cidade, como um sistema unitário. Tal interpretação está em perfeita consonância com as premissas que balizam a perspectiva dominante, na ciência do Direito, cuja perspectiva do ordenamento jurídico é sempre a de encará-lo como um monossistema, repelindo a idéia da coexistência de sistemas normativos paralelos, numa mesma base territorial e sem uma síntese unificadora, tal como se admite na teoria da pluralidade jurídica.

Com relação à fiscalização edilícia, realizada nas favelas recém-urbanizadas, observamos que essa se vale dos mesmos instrumentos aplicados no restante do território municipal, diferenciando-se pelo fato de introduzir o aspecto chamado, pela prefeitura, de “sócio-educativo”, no qual a etapa de orientação dos moradores, quanto às regras a serem observadas, constitui etapa entendida como fundamental, bem como pelo fato de os técnicos do POUSO prestarem assistência técnica aos moradores, para a execução de edificações. No entanto, o repertório das sanções

passíveis de aplicação e os procedimentos administrativos, necessários para a sua regular imposição, não diferem, substancialmente, tal como se pode ver, no seguinte extrato:

> *O POUSO dispõe de um arquiteto que pode fazer um projeto para o morador, buscando as melhores soluções. O arquiteto não orienta todas as obras da favela, mas o morador que queira pode ter uma orientação. Ele faz fiscalização e quando identifica uma obra irregular ele primeiro conversa com o morador e tenta orientar. Se a pessoa insiste, aí a obra é embargada ou notificada, depois ele é multado, que são os instrumentos legais que a gente tem para a cidade toda, que a gente também usa lá. Às vezes o morador aceita, às vezes não, como também na cidade toda é assim.*

Os elementos sistematizados, na presente seção, evidenciam que, a par dos previsíveis contrastes, também ocorrem paralelismos, entre a atuação urbanística do Estado, na favela, e nas demais regiões, que compõem o espaço urbano, sendo aquela, por vezes, concebida e estabelecida à luz (ou a partir) dessa. Vislumbramos, assim, não somente especificidades na extensão do controle urbano às favelas, mas, também, aspectos em que esse reproduz o esquema anteriormente existente. Esse fator, de um lado, aponta no sentido da não criação de novas dualidades, a partir da atuação do Estado, parecendo-nos algo coerente com a proposta de integração. De outro lado, pode induzir à reprodução dos mesmos problemas, já verificados na atuação urbanística, tradicionalmente exercida, na Cidade do Rio de Janeiro.

6.4 Os instrumentos de controle e fiscalização e os limites à sua aplicação

6.4.1 O rol de instrumentos e procedimentos estatais e comunitários

O trabalho de fiscalização urbanística e edilícia, realizado pelos agentes do POUSO, inicia-se por aquilo que os mesmo denominam de “ronda”, instrumento já mencionado anteriormente (na Subseção 6.3.2), que é visto da seguinte forma, pelo técnico do POUSO:

> *Se eu vejo que a pessoa está querendo começar a construir alguma coisa eu vou primeiro notificá-la verbalmente. Eu digo ‘você não pode fazer assim; tem que recuar; não pode construir tanto beiral; você tem que construir na mesma direção da parede de baixo; você tem que acompanhar o pilar; como você vai construir a ponta? Os 20 cm que você vai ganhar não compensam o que você pode perder amanhã; eu vou ter que embargar você; você não faça isso’.*

No entanto, conforme os mesmos agentes do POUSO entrevistados, aquilo que é constatado nas rondas constitui não mais do que amostra do universo de irregularidades existentes, uma vez que o seu alcance é limitado, em virtude do adensamento da ocupação do solo, no local:

> *Você não consegue visualizar tudo o que acontece. Tem muita coisa escondida. Como são becos estreitos, por mais que você olhe para cima, você não tem como ver as casas de trás. Você só vê aquelas que estão na sua cara. Existem coisas que você só vai ver se entrar na casa da pessoa.*

Além dessa ordem de limitações, os citados agentes costumam se defrontar com uma outra, relacionada à própria dinâmica da administração municipal, e que passa pelas relações de poder estabelecidas, na cidade, entre os diversos segmentos sociais. Esses, organizadamente ou não, disputam entre si os recursos públicos, incluídos aí os serviços públicos, como os de fiscalização e controle, que têm o condão de atuar, permanentemente, como fatores de diferenciação e de valorização de regiões determinadas da cidade. Nesse sentido, nossos entrevistados fizeram referência aos diferentes níveis de investimento público, no combate às irregularidades existentes entre as diversas regiões da cidade:

> *Infelizmente o dinheiro é curto e você sabe que sempre se valoriza as áreas de maior poder aquisitivo, de onde traz dinheiro para o próprio governo, que é onde se paga IPTU, ISS, ICMS, onde as pessoas pagam, e aí você sempre vai destinar uma verba maior para essa área. Copacabana, Ipanema, Leblon, Barra da Tijuca, em todos esses lugares você vê que há uma atenção muito mais ativa, muito mais regular, do que em qualquer outro bairro do subúrbio, e não estou falando só de comunidades não. Se você for entrando no subúrbio da Leopoldina, qualquer um deles, Zona Norte, você vai reparar que a manutenção é muito mais precária. Imagine em comunidades!*

Conforme o rol elencado na subseção 6.3.3, nas rondas, saltam aos olhos dos agentes da prefeitura o conjunto de situações classificadas como irregulares, que compõem uma determinada narrativa a respeito da configuração urbanística da favela, narrativa que é centrada no problema de suas irregularidades. Tal perspectiva não deixa de se incluir naquela, aludida no capítulo 3, que retrata a favela por aquilo que lhe falta, e que compõe o conceito tradicional de favela, que teve seu auge, entre as décadas de 1930 e 1960. Tal narrativa é contrastante com outras, às quais tivemos acesso na pesquisa, como, por exemplo, aquela que presidiu o desenho dos projetos de urbanização do Parque Royal, tal como relatada por um dos técnicos responsáveis pelo mesmo, do escritório *Archi 5*:

> *Eu até brincava às vezes com o geotécnico, às vezes você via casas que não tinham rachaduras e umas já com dois andares de altura e esse geotécnico tinha muito medo do recalque desse aterro. E eu falava com ele: pô rapaz, mas o cara constrói aqui três, quatro andares, e você vê, a casa dele tá firme. Ele virava pra mim e falava: é, Pedro, mas esse cara aí não tem CREA, eu tenho CREA, entendeu? Enfim, mas foi um trabalho superbonito, acho que ficou legal. Foi também, não foi só, vamos dizer assim, mérito da gente enquanto projetista. Eu acho que o Parque Royal tem umas qualidades inerentes, umas preexistências, antes do projeto, que eram muito boas. Toda a implantação da comunidade, por ela ser plana, ela tem uma planta que eu acho que é muito interessante, do ponto de vista morfológico mesmo né. Muito legal. E também, quer dizer, acho que dentro dessa experiência foi muito valioso a experiência que o próprio pessoal da SMH tinha pra lidar com essas comunidades.*

No mesmo sentido, temos o relato de um outro arquiteto, que participou do processo de cadastramento do Parque Royal, com vistas à regularização fundiária e urbanística, realizado em 2005, pelo escritório *Agrar*:

> E conseguia medir estando as casas umas coladas nas outras?
>
> *Lá no Parque Royal eu não tive tanta dificuldade como eu teria quando eu fiz o trabalho no morro da Providência, por exemplo. Na Providência eu fiz um trabalho também de levantamento, mas era um levantamento antes do Favela-Bairro, era um cadastramento anterior. Mas tinha que fazer um levantamento de planta, pra poder identificar quantos domicílios tinha em cada residência. Mas pra você dividir em domicílios era uma coisa horrível porque é muita casa sobreposta e muita indefinição de lote. Era muito difícil fazer isso. Foi um trabalho mais difícil. No Parque Royal a densidade não era tão alta como na Providência. Na maioria das vezes as casas ocupavam um lote único, ou então num lote tinham dois ou três domicílios. Não foi tão complicado como acho que teria sido numa favela em morro, por exemplo, que as unidades se sobrepõem né. É mais difícil você identificar o limite do lote, as construções são do tipo que invadem o lote vizinho né. E o Parque Royal é plano, totalmente plano e também tem uma parte que é aterrada ainda né, não tem esse problema de 'ah, onde é que é aqui e tal'. Essa casa vai até a metade da outra, então vamos fechar aqui esse lote e tal e vamos estender o lote. Não, você via do lado de fora e você entendia como é que era o outro lote da casa né, antes de entrar nela, fisicamente ela é mais clara. E a planta básica a gente tinha já, era uma base que acho que já tinha sido um pouco trabalhada também. Então já tava um pouco mais avançada do que no outro. A gente entrou numa comunidade ainda sem nenhum tipo de cadastro prévio né. Então, eu acho que a dificuldade de mensurar os lotes e as casas era uma dificuldade relativamente baixa. Eu acho que em outras situações deve ser pior. E era uma comunidade menor também né, então, aproveitando que você tinha essa percepção mais abrangente, até pra programar o trabalho acho que foi uma boa escolha como uma primeira comunidade né, pra ser adotada como modelo, ou como protótipo né, pra esse tipo de trabalho.*

> Então ali, em comparação com outras favelas, você achou o número de unidades por lote baixo?
>
> *Achei, achei menos. Não é tão densa como na Providência, que é minha única outra referência de trabalho em favela.*

Voltando ao debate a respeito dos instrumentos, observamos que, como corolário das rondas, aparece o segundo dentre os instrumentos de controle urbanístico e edilício dos quais o POUSO tem lançado mão, no caso estudado: a *notificação verbal*. Conforme o relato, no início da presente subseção, essa notificação pode ser composta das mais diversas admoestações, feitas a algum morador, com relação ao modo como esse realiza, ou já realizou, determinada obra, em sua unidade habitacional. É um instrumento utilizado a fim de prevenir irregularidades construtivas ou risco à segurança dos moradores, evitando, assim, o recurso a instrumentos mais drásticos, bem como a ocorrência de prejuízos materiais ou pessoais.

Outros instrumentos, também utilizados de maneira associada às rondas, são as *reuniões de rua* e as *panfletagens*, que se destinam à transmissão de informações e orientações diversas, da prefeitura aos moradores, também operando como instrumentos de natureza preventiva de irregularidades e danos, por força de construções mal realizadas. Nas reuniões de rua, são escolhidos os *representantes de rua* a que já nos referimos, anteriormente, no presente capítulo. Segundo um integrante do POUSO do Parque Royal, as panfletagens têm se revelado mais eficazes, em comparação às reuniões de rua, sobretudo no contexto atual do POUSO, de “equipes” muitas vezes reduzidas a uma só pessoa:

> *Como estou sozinha e estou aqui só dois dias por semana, não tenho como fazer reunião de rua, se eu for fazer isso eu não vou conseguir... Aqui, essa comunidade não tem uma participação muito boa. Vamos supor, eu cheguei aqui de manhã e panfletei para uma reunião às 14h. Aí eu chego lá na rua às 14h para a reunião e ninguém aparece. Aí eu saio batendo de volta na porta de todo mundo. Então é um desgaste e você consegue alcançar poucas pessoas. Através da panfletagem o material é montado de uma forma bem simples, para que o pessoal possa entender, eu acho que eu alcanço um número muito maior de pessoas. Então eu saio para fazer a ronda, pego um bolo de 200 panfletos de cada campanha, faço bolinhos de 4 ou 5 campanhas, e saio distribuindo nas casas. Então as pessoas vão ter acesso à informação com muito mais facilidade e assim eu consigo atingir a população e trazer para elas o que elas precisam saber.*

Nas panfletagens, os técnicos do POUSO deparam-se com o problema de vários moradores que afirmam desconhecer o trabalho desse órgão. Tal problema

envolve as discussões de fundo, que temos feito nesse capítulo, referentes à relação entre Estado e moradores de favela, valendo a pena, mencionar o seguinte registro do problema, feito pelos referidos técnicos:

> *É muito complicado. Tem uma moça que mora ali na Rua do Campo, que é pertinho do CRAS,*[22] *e que não conhecia o CRAS! 'O que é o POUSO?'* [perguntam os moradores] *Aí eu explico que 'o POUSO é o Posto de Orientação Urbanística e Social'* [fala de modo entediado]*, 'que a gente está aqui para ajudar você a melhorar a sua situação enquanto comunidade, trazer os serviços todos para perto de você', faço toda aquela explanação. 'Ah, eu não sabia'* [O morador se espanta]*. 'Então agora que você já sabe, quando precisar, for construir, reformar, estiver com problema de água, esgoto, lixo, me procura para a gente tentar achar uma solução'.*

Ultrapassando o campo dos instrumentos, que classificamos como preventivos, temos o *embargo administrativo*, instrumento um pouco mais incisivo do que os anteriores, mediante o qual o morador é formalmente notificado da irregularidade da edificação, por ele realizada, bem como intimado, conforme o caso, a desfazê-la, corrigi-la ou regularizá-la, às suas próprias custas e no prazo assinado no embargo, sob pena de imposição de multa. O manejo desse instrumento já assume maior formalidade, requerendo a observância de procedimentos administrativos, a fim de que se proceda de forma juridicamente válida, tal como explicado pelo técnico do POUSO:

> *Primeiro eu tenho que fazer um Memorando à Coordenadoria* [de Orientação e Controle Urbanístico – CRU, órgão da SMU, ao qual se vincula o Programa POUSO]*, e lá é emitido o Edital de Embargo, que sai publicado no Diário Oficial. Uma dificuldade que existe nesse caso é a de que você não tem a identificação do 'proprietário'* [aspas do entrevistado]*, isto é, do responsável pela obra. Eu chamo proprietário porque o morador se intitula assim, então eu digo que é proprietário. Eu faço a solicitação a ela* [à Coordenadoria]*, é aberto um processo que vai para ela, ela tem o controle dos processos lá em cima, e toda vez que eu passo na Secretaria eu pego os processos e informo se a pessoa continua a construir. Então ela gera as multas.*

---

[22] Conforme definição do Ministério do Desenvolvimento Social (vide http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/paif), o CRAS – *Centro de Referência de Assistência Social – "é uma unidade pública da política de assistência social, de base municipal, integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos, à articulação destes serviços no seu território de abrangência, e a uma atuação intersetorial na perspectiva de potencializar a proteção social"*. Corresponde aos antigos *CEMASI* (Centros Municipais de Assistência Social Integrada), cuja nomenclatura foi alterada, pela prefeitura, em 2006, seguindo as determinações da Política Nacional de Assistência Social. Uma unidade do CRAS está instalada no Parque Royal, em salas anexas a um dos equipamentos de lazer, construídos durante as obras do Favela-Bairro. Essa unidade não atende apenas ao Parque Royal, mas a toda região da Ilha do Governador.

Na notificação do embargo, informa-se ao morador notificado que o laudo, que deu ensejo ao embargo, fica à sua disposição na SMU, para consulta e eventual impugnação, pelo prazo de 30 dias. Após isto, o processo é remetido à Diretoria de Laudos de Infração, da Superintendência do Tesouro Municipal, órgão da Secretaria Municipal de Fazenda, *"para as devidas providências"*, conforme os termos de praxe, utilizados nas notificações. Nas entrevistas realizadas com os técnicos do POUSO do Parque Royal, o principal caso relatado, em que a fiscalização chegou a essa etapa, foi no mencionado caso das *"garagens"*, assim narrado pelo entrevistado:

> *No último mês* [agosto de 2008] *eu emiti e entreguei 35 embargos, porque naquela rua junto ao Canal da INFRAERO, é uma rua onde tinha um muro do lado esquerdo e agora só existem construções de ponta a ponta. O muro serviu de testada de lote, aterraram para dentro do Canal. Naqueles 35 embargos que eu fiz, foi uma segunda etapa, porque eu já tinha embargado cinco. Fizeram as cinco primeiras construções, eu embarguei, e mandei entregar pelo correio na Associação, já que tinha ocorrido a ameaça verbal feita pelo Presidente. Aí a Associação veio como responsável, porque não tinha o nome do morador. Já que ela estava defendendo tanto* [aquelas construções]*, então ela agora assume... Todos os 35 embargos foram feitos ali, um atrás do outro, da ponta até dentro. Todos foram notificados. Quando não tinha ninguém eu colava na parede. São 35 casas até a última construída, porque já tem mais lá na frente em construção, que eu estou só esperando ter uma parede para eu colar o papel (risos). Daqui a pouco eu tiro mais umas 10 notificações. Acredito que sejam no máximo mais 10 porque eles já fizeram até o final da Ciclovia. Aí acabou o espaço.*

Transcorrido o prazo fixado no embargo, sem a correção da irregularidade, e estando esse fato certificado, no processo administrativo, pelo técnico do POUSO, são geradas *multas*, com valor fixado em reais, e remetidas ao proprietário da edificação para pagamento. Conforme nos explicou um dos técnicos do POUSO, a partir desse momento, o titular da edificação, para regularizá-la, passa a ficar obrigado tanto à correção da irregularidade verificada, como ao pagamento da multa:

> *Começam a vir as multas né. E certamente eles não vão pagar e as multas vão aumentando o valor né, vão incidindo juros. Aí começa a aumentar tudo. Para regularizar um imóvel desses, para tirar o habite-se, não dá. Além de ter a pendência, tem a dívida. Mesmo que regularize o imóvel, depois tem a dívida. Mesmo que pague a dívida, tem a pendência. É um círculo vicioso. Até vir aí o setor de demolição. E depois da demolição o cara ainda tem que pagar a demolição. Já aconteceu lá com uma pessoa.*

Diversos depoimentos de moradores fizeram alusão à ocorrência de demolição, executada pela prefeitura, no Parque Royal, a exemplo do seguinte, de um dos diretores da Associação de Moradores:

> *A Prefeitura veio, o camarada veio, concordou que tinha que tirar mesmo. Porque não tem condições de você fazer uma caixa d'água no meio do caminho né? 'E agora?' 'Agora vocês vão passar na beiradinha ali'. Não, tem que passar aqui né? O certo é rua é rua, beco é beco. Por isso tem beco, tem rua, né?*
>
> Então a Prefeitura ajudou o morador a desfazer a escada?
>
> *É. Eles mandaram o pessoal, tem bastante tempo, vai fazer uns dez anos, foi quase na época que começaram essas obras aí* [refere-se ao Favela-Bairro]*. Eles aproveitaram o embalo, já tinham funcionário, e aproveitaram pra poder tirar isso do lugar errado ali. Agora as construções que já tinham feito, não tinha como mexer mais, porque o camarada com a casa de quatro andares, não tinha como. Ali pra trás, você vê isso mais ali pra trás. Pra cá é mais difícil, você no máximo, você vê três andares. O mesmo problema né, três andares, mas como já fizeram também, o camarada... a Prefeitura não vai pagar o que o camarada pede. O cara nunca pede o valor da casa né. Se a casa vale R$ 50 mil, ele pede R$ 100 mil. E a Prefeitura vai ver o que vale né? Só paga o que vale, porque os camaradas têm especialista pra isso. Eles já têm os valores. Porque você vê, é a sua casa, o cara 'na minha casa eu dou o preço que eu quero', não é bem assim, você dar o preço que quer. Geralmente, o camarada inteligente, ele guarda tudinho, anota o material: gastei R$ 5 mil de material, gastei R$ 5 mil de mão de obra. Então a casa vale R$ 10 mil, eu vou cobrar R$ 15 mil, porque eu tenho que ganhar pelo menos 5 nessa história. Não querer cobrar 20 pra ganhar... ninguém né, você não tem nem 2% de juros mais.*

No depoimento acima, o morador parece ter confundido o caso das demolições, por irregularidades, com aquelas decorrentes de desapropriações, nas quais ocorre avaliação do imóvel e pagamento de indenização.

Da parte da Associação de Moradores, é importante perceber que, apesar de o seu controle e fiscalização edilícios não se darem de maneira tão orgânica, institucionalizada e formal, como ocorre com a prefeitura, esses já conheceram momentos em que foram realizados com alguma desenvoltura, conforme afiançaram diversos entrevistados, alguns deles reproduzidos, nas seções anteriores. Assim, observamos procedimentos de notificação verbal e de embargo de construções, realizados pelos representantes da associação, tais como podemos perceber, no seguinte relato, que esclarece, inclusive, o procedimento adotado para aplicação dos referidos instrumentos:

> *No caso, isso aí* [fiscalização edilícia pela Associação] *já vem da gestão do falecido Oliveira. Ele cobrava muito esses negócios, ele*

> *cobrava muito do pessoal não fazer mais obra... Tinha casos dele embargar a obra, de parar a obra mesmo. Ele tinha pulso forte pra essas coisas. Foi um camarada que morreu, ele nasceu pra esses negócios.*
>
> E esse embargo que o Oliveira fazia como é que era? Ele ia lá...
>
> *Primeiro ele ia, quando tinha uma coisa errada ele ia, procurava conversar com a pessoa, pedir. Tem gente que bate pé, diz que não e não faz mesmo. Aí quer dizer, aí ele avisava a segunda vez, certo? Aí comunicava os órgãos competentes né, no caso aí é a Prefeitura, pra fazer o trabalho. Que aí não tem como...*
>
> E o pessoal respeitava quando ele ia lá e embargava? O morador respeitava? Ninguém descumpria?
>
> *Não descumpriam não. Inclusive até essa escada né. Foi avisado pro cara tirar, o cara não tirou, e depois ele e o pessoal da Prefeitura tirou a escada. Foi avisado.*
>
> A Prefeitura vinha junto com a Associação pra notificar o morador?
>
> *É. Teve uma moça aí, já tem tempo, ela anda aqui, acho que ela é da Prefeitura. Ela anda por aí, ela vê lugar que tá com vazamento, negócio de esgoto, ela diz o que tá errado, que não pode fazer isso, ela explica né? Isso aí é uma orientação boa, porque às vezes o camarada tá com uma construção, ele faz uma tubulação num lugar que não pode, não constrói uma caixa de gordura né, tem que ter uma caixa de gordura, porque aquilo ali vai entupir se não tiver uma caixa de gordura. O trabalho do camarada fica muito difícil quando uma caixa de gordura já vem direto pra fossa, né? Aqui tem casas que o pessoal usou até isso aí, construiu por cima da galeria. Então se houver qualquer problema, que pode acontecer de ficar água demais, não tem como o camarada limpar, que não tem como derrubar uma casa pra limpar lá né?*

O depoimento, acima, sugere que a ação fiscalizadora da associação seria integrada àquela, desenvolvida pela própria prefeitura, isto é, apesar de o processo iniciar-se com os agentes e nos termos comunitários, ele desaguaria forçosamente nos mecanismos próprios do Estado. Desse modo, a ação da prefeitura seria uma continuidade da ação da Associação de Moradores, funcionando essa como um órgão avançado daquela.

Essa ação articulada passa por conjunturas mais ou menos favoráveis, ao sabor das mudanças que ocorrem tanto na máquina estatal, como naquela comunitária. Nesse sentido, colhemos relatos da sensível diminuição dessa integração, por conta das desavenças de um dos ex-presidentes da associação com a prefeitura:

> Então já teve a Prefeitura fiscalizando obra aqui?

> *Teve uma época aí que eles vieram aqui e agora ficou, na época que Genário entrou aqui, ficou muito esquecido. Que ele era muito brigão, arrumava muito tumulto, um cara muito ignorante. Você com ignorância não consegue nada né? Se você não souber conversar, se você não souber, você não consegue. Às vezes você conversando já não consegue. Se você chegar num órgão desse aí, os caras estão ali atribulados também, é muita coisa pra ver. Eu nunca trabalhei na Prefeitura não, mas sei, porque eu tenho, no interior de São Paulo, eu tinha um tio que ele foi Vereador. Pensam que a Prefeitura não quer, mas é muita coisa pra resolver. É muito problema que tem ali, não é pouco não. Todo mundo reclamando ao mesmo tempo. Se você faz pra um, aí que aparece um monte de coisa pra você resolver. Porque você fez, aí todo mundo acha que você...*

6.4.2 *"O processo para na multa!"*: dilemas da imposição do Direito estatal na favela

Essa seção tem por mote uma questão que colocamos aos técnicos do POUSO e aos gestores da SMU. Tal questão foi motivada, em boa parte, pela informação de que o processo de controle urbanístico, na experiência da Prefeitura do Rio de Janeiro, raramente chega às suas últimas consequências, tal como noticiado em Cardoso (2003). Segundo um dos servidores públicos entrevistados, *"esse é o problema,* [o processo] *para na multa. A Prefeitura não está fazendo demolição, principalmente porque é uma área de favela"*. A sugestão do entrevistado – feita em momento em que, inclusive, solicitou-nos que interrompesse, momentaneamente, a gravação da entrevista – foi a de que o procedimento da prefeitura, certamente, seria diferente, caso se tratasse de uma região valorizada da cidade, uma vez que, nessa, interessa ordenar o uso do espaço, até mesmo a fim de facilitar, e legitimar, a cobrança do IPTU, por exemplo.

Por outro lado, haveria uma relevante razão, de ordem prática, para evitar a realização de demolições, em favelas em processo de regularização, assim definida por um dos entrevistados:

> *Se a Prefeitura viesse dentro da comunidade para demolir esses imóveis, nós não íamos mais poder trabalhar aqui dentro, iria inviabilizar a nossa presença aqui. Porque, como aqui dentro tem um outro poder, esse poder não ia mais permitir que a Prefeitura trabalhasse aqui dentro, mesmo sabendo que isso poderia trazer problemas futuros para a própria comunidade. Nem é meu interesse que a Prefeitura venha demolir, porque eu não vou poder mais trabalhar aqui.*

O depoimento do servidor explicita a percepção de que, dada a situação da grande maioria das favelas cariocas – estejam elas em processo de regularização ou

não –, haveria um enorme preço a ser pago, em termos de continuidade do funcionamento de serviços públicos em favelas, na hipótese de nelas se tentar impor rigorosamente a ordem legal estabelecida. Ele nos relatou um caso emblemático, no qual a prefeitura, diante de irregularidades gritantes, esteve a ponto de efetivar demolições, optando por não realizá-las, em virtude das implicações negativas que poderia acarretar, que perigavam atingir pessoalmente os próprios agentes municipais:

> *Eu já tentei fazer uma demolição em Fernão Cardim e não consegui. Foi um problema muito sério porque eu pedi apoio da Subprefeitura, o Subprefeito esteve comigo dentro da comunidade, foi andar comigo na rua, e eu falei 'ali era um bar, um comércio, um sacolão e uma varanda que estavam na calçada'. Eu já tinha falado com as pessoas e elas tinham simplesmente ignorado. O Subprefeito disse 'você notifica, dando 48 horas, que daqui a 48 horas eu venho aqui fazer a ação'. Eu estive naquele dia com o Subprefeito lá, no dia seguinte eu fui emitir as notificações informando que os quatro imóveis – do bar, do sacolão, da varanda e uma outra construção que era de um traficante – deveriam ser desocupadas no prazo de 48 horas. No dia seguinte eu estava entrando de férias. A dona do sacolão foi reclamar na Associação de Moradores. O Presidente da Associação mandou me chamar. Como não devo nada a ninguém, eu fui. Ele berrou, veio gritando comigo, batendo no peito, dizendo que tinha 27 anos de líder comunitário. (...) Eu estava em Conservatória e me liga a minha agente no celular, desesperada, porque o cara, o bandido, estava dentro do POUSO armado, me procurando, e ela estava lá. Ele falou que se algum carro da Prefeitura, da COMLURB ou da Polícia entrasse na comunidade ia ser recebido a base de tiro (...). Falei com ele e disse 'já que você está colocando nesses termos, eu peço a você a gentileza de me dar um tempo, para que eu tente falar com a pessoa responsável por esta ação, para tentar cancelar a ação'. Eu lá de Conservatória tentei falar com o Subprefeito. Ele disse 'o nosso Prefeito quer que façam as ações de demolição'. Eu falei 'meu amigo, você vai arranjar uma casa para a minha agente comunitária, a mãe, a irmã e toda a família dela morar, fora da comunidade? Se você me garantir isso, você primeiro retira essas pessoas da comunidade e aí você pode fazer o que você quiser. Como eu só trabalho lá, amanhã se eu não voltar lá não tem o menor problema, mas a família dela mora lá e ela também! E ela foi ameaçada, então você vai ter que cancelar essa operação!' Ele me diz 'ah, eu vou ver o que posso fazer, vou passar um e-mail para o Prefeito'. Eu insisti 'você pode fazer o que você quiser, eu só estou falando que você não pode fazer essa operação, pelo amor de Deus, ou você não entendeu onde está o perigo que está sendo colocado aqui, além de levar perigo para as pessoas que estiverem lá, fazendo a operação?' Ele diz 'tá, eu vou ver o que eu posso fazer'. Depois, no final do dia eu liguei de novo para ele e ele me disse que tinha conseguido cancelar a operação. Eu disse 'graças a Deus você compreendeu o que eu estou lhe dizendo'.*

Esse depoimento foi corroborado por um outro técnico, também atuante nos POUSOs, tendo tido uma breve passagem pelo posto do Parque Royal:

> Uma das preocupações que foram levantadas pra mim, isso ano passado, na época nem se cogitava nada de *Choque de Ordem* ainda, é de que se você começa a entrar nas AEIS e fazer demolições, isso poderia inviabilizar a continuidade do trabalho do POUSO, e até dos outros órgãos municipais. Havia um temor de que se criasse esse quadro, né. Esse cenário está se colocando ou não?
>
> *Bom, por enquanto, eu só vou poder responder quando acontecer aqui, porque, vamos dizer o seguinte: são dois lados de uma faca, não falam desse jeito de político, 'faca de dois legumes'. Então é o seguinte: de um lado, o pessoal vai ter medo, o pessoal vai começar a respeitar mais. Por outro lado, você pode ter uma ação, digamos, vingativa, ou de retorno, 'ah, eu perdi porque os culpados foram eles'. Então eles começam a te tratar como um agente agressor. Então são dois lados que a gente tem que estudar bem isso aí. Por exemplo, um dia que, vamos dizer, que viessem demolir amanhã. Pô, se eu souber que vem demolir amanhã, não apareço aqui duas semanas. Por quê? A primeira coisa que eles podem vir é aqui no POUSO. A gente não sabe quem são as pessoas. E nas 'garagens', quem era o dono da garagem? Ninguém sabe quem era o dono das garagens. A Sandra foi intimando, foi notificando, embargando, multando, mas...*

Em que pese as preocupações manifestadas pelos técnicos do POUSO, os relatos de ex-agentes comunitários do Parque Royal, bem como de integrantes e ex-integrantes da diretoria da Associação de Moradores, informam que, apesar dos limites objetivos, em determinados momentos, foram realizadas operações de demolição, embora de pequena escala, alcançando um único imóvel e/ou pequenas edificações que estariam invadindo o espaço público. Isso, no entanto, acaba sendo, em parte, contrastado pelo fato de que, em inúmeros outros casos – por exemplo, naqueles em que a Associação de Moradores se colocou contrariamente –, não se conseguiu realizar essa medida, o que reafirma a interação entre órgãos comunitários e estatais, na gestão do espaço das favelas:

> *Colocaram aqui nessa Praça do CEMASI, não sei se a diretora do CEMASI comentou com você, botaram ali um trailer atrás do CEMASI.*
>
> Tipo uma lojinha?
>
> *Não, não. É um trailer mesmo, fizeram um banheiro, fizeram cozinha. Nós notificamos, o rapaz não tirou. Aí Sandra notificou novamente, o cara não tirou. Na terceira vez, a Guarda Municipal veio e demoliu. Vem, tira, guarda e leva tudo.*
>
> E o mesmo aconteceu lá atrás com outros quiosques?
>
> *Não, foi só com esse. Porque aqui atrás não tem mais nenhum quiosque. Obras irregulares às vezes a Secretaria interferia. E às vezes vinha como escada irregular, já tirou. O Elói sabe dessa história. Quebrou tudo. Quando eles queriam fazer, eles faziam realmente. Quando não queriam, passavam batido. A gente fazia o*

> *nosso trabalho, mas mesmo assim nem tudo a gente conseguia. Muita coisa irregular a gente conseguiu tirar, contar com a parte da Prefeitura, mas muita a gente não conseguia.*
>
> Nem todos os casos chegaram a esse ponto de retirar a obra irregular? Teve caso de apesar da obra ser irregular permaneceu?
>
> *Não, nem todas. Permaneceu e permanece até hoje, tanto que os trailers tão aí na Praça.*[23] *Mas não sei agora com a nova gestão da Associação. Agora eles dizem que autorizaram, falaram que tem documentação, então eles veem o que fazer... O Presidente atual tá falando que pode e ele tem uma documentação provando isso, ele tem que provar isso ao POUSO depois.*
>
> Essa documentação é da Associação, que a pessoa teria?
>
> *É, da Associação, que ele legalizou junto à Subprefeitura. Então, ele vai ter que mostrar pra Sandra. Assim eu soube, que ele argumentou que já tinha falado com o Subprefeito e que foi autorizado. Só que tem que ter uma documentação pra isso. E até agora não tem essa documentação.*
>
> Esses conflitos entre vizinhos que você pegou no POUSO, teve casos que a pessoa foi para a Justiça?
>
> *Já. Uma escada aqui na rua (risos). Acho que foi no Beco Trindade. O cara fez uma escada e essa escada ficou na porta da vizinha. Aí a vizinha foi pro POUSO, mas botou na Justiça. Teve a demolição dessa escada. Foi logo assim que eu estava chegando no POUSO. Eu estava entrando no POUSO, mas já tinha havido essas coisas todas. Aí o cara colocou na Justiça dizendo que não ia demolir, não ia demolir. Mas veio papel, veio a equipe toda, veio caminhão, veio tudo, quebra e acabou. E eles continuaram respondendo na Justiça. Deu briga dentro do POUSO. Eles quase se estapearam dentro do POUSO e tudo. Mas derrubou, retirou, os caras vieram e retiraram. Na data certa que a Prefeitura determinou, que a Secretaria de Urbanismo disse que ia demolir, aí veio todo mundo e demoliram.*
>
> Então, foi a Prefeitura que fez a demolição?
>
> *Foi. Até porque quando tem alguma coisa pra demolir, vem a Guarda Municipal e eles* [os traficantes] *acham que Guarda Municipal é polícia. Toda vez que tinha alguma ação da Guarda Municipal, ela ficava toda dentro do POUSO. A gente ficava com 8, 10 guardas municipais sentados naquela sala. Porque, pela farda ser azul, eles achavam que é a polícia.*

Os depoimentos de diretores e ex-diretores da Associação de Moradores, a respeito das operações de demolição, já realizadas no Parque Royal, até aqui, parecem não divergir daqueles dos agentes do POUSO:

---

[23] A mesma praça, na qual se situava o antigo campo do Royal Futebol Clube, mencionado no capítulo 4, cuja propriedade foi atribuída, por técnicos da *Archi 5*, aos traficantes da favela do Dendê.

> 1) *Teve um posto da Prefeitura aqui que era conhecido como POUSO. Essa parte de obras irregulares na comunidade, eles viam isso. Aí no caso, essas novas residências com certeza deve procurar eles pra poder fazer a legalização. A partir da planta, da metragem, manda pra o órgão, acho que é uma empresa terceirizada, junto à Prefeitura. Isso na época, não sei se ainda mantém. Tem um morador aí que foi no POUSO e o POUSO queria condenar a obra dele, dizendo que a obra estava (inaudível). Aconteceu um caso aqui no Parque Royal, na época do Favela-Bairro. O pessoal fez uma casa irregular, tava na rua, no projeto da Prefeitura, fez mais ou menos 2 metros da casa pra frente. E por esse motivo a Prefeitura veio e derrubou a casa. Veio com guarda municipal e aí a comunidade não pôde nem se meter.*
>
> 2) *A Prefeitura vai derrubar, inclusive já derrubou, a Prefeitura derrubou uma casa que fez as colunas fora do corpo da casa, ou seja, encostado na parede da casa, e aí botou uma laje, aumentou a casa de cima, a Prefeitura veio e derrubou. Isso foi depois de calçado* [refere-se ao Favela-Bairro]. *Já tinha o POUSO. Veio um grupo de Guarda Municipal, polícia e os catadores, botou tudo abaixo. Escada que estava feita em espaço publico, tudo derrubado. Pra mim esse é o caminho.*
>
> *3) Teve uma época aí, que teve umas escada aí, Prefeitura veio, quebrou, tirou né, que atrapalhava o caminho. O espaço mínimo diz que tem que ser um metro né? Tem que ter um metro pra passar. O camarada constrói uma escada, fica com 50cm, não dá pra passar. Aí a Prefeitura parece que veio aí uma época. O pessoal da Prefeitura quebraram as escada, tiveram que construir de outro jeito.*

Um dos atuais diretores da Associação de Moradores ressaltou a relevância, para efeito de controle e fiscalização de irregularidades edilícias, dos procedimentos de formalização da propriedade imobiliária, realizados por essa instituição. Isso porque, conforme comentamos no capítulo 5, nos termos de *Transferência de Benfeitoria* e de *Legalização*, expedidos pela associação, desde 1981, figuram, indefectivelmente, as medidas do imóvel, informação útil para conferir alguma objetividade à verificação das irregularidades, até a aprovação do alinhamento, pelos órgãos estatais:

> *Meu cunhado fez um alicerce, foi fazer a fundação, fez quase a metade da rua. A diretoria* [da Associação de Moradores] *passou, não falou nada. Já tinha botado o concreto, o ferro, botou tudo. Já tinha enchido a coluna. Depois que ele encheu, o cara foi lá e embargou, a Associação. Aí, quer dizer, aquele material que ele usou ali... perdeu tudo. Aí, quer dizer, tem que puxar onde tá a medida certa do terreno. Ele teve que refazer a obra todinha, teve que quebrar tudo, porque não pode passar entendeu? Saiu um, vamos dizer, trinta centímetros da onde tá medido, que ele fez, ele tem que perder, entendeu? Porque o documento* [da Associação de Moradores] *já tá cinco metros, ele tem que fazer cinco metros. Ele não pode passar 5,10m, 5,15m, que até tem como a Associação conferir, medir, a Associação vai ter que ir lá. Se passar dez metros, mais dez metros, tem que*

> *mandar ele sair, tirar dali e botar na medida certa. Agora, antigamente não. Antigamente eles deixavam passar, entendeu? Uma vez tem casa aí, que não é da nossa época né, tem casa aí que você faz a casa, vai ver o beiral, o beiral tá lá na frente. Quer dizer, não tem nem estrutura pra fazer aquele beiral. Aí quer dizer, é perigo de ceder, cair, tá entendendo?*

Em princípio, a realização de demolições, em cumprimento de embargos administrativos, pode ser vista como medida eficaz, quiçá indispensável, na confiança de que tenha o efeito de coação geral e difusa sobre o conjunto dos moradores, desestimulando outros a agirem como aquele, que sofreu uma sanção com caráter de exemplaridade. Esse é um pressuposto classicamente presente no pensamento jurídico, referente ao poder dissuasório da sanção jurídica, ponto que, em geral, é examinado de uma perspectiva acentuadamente formal, com pouca sustentação empírica. Em princípio, esse pressuposto era adotado por um dos técnicos do POUSO, até a tentativa frustrada de operação de demolição, na favela Fernão Cardin: *"Enfim, era uma operação em que eu estavo toda feliz que ia conseguir até usar aquilo como exemplo, porque aí, outras pessoas, vendo a demolição acontecer não vão se atrever a fazer, seria o lado bom da coisa"*.

A partir de eventos como esse, o POUSO teria passado a trabalhar com uma hipótese diversa, que se contrapõe àquelas, historicamente cultuadas, no pensamento jurídico, e que cremos deva ser seriamente pensada, inclusive como base para uma reflexão sobre o Direito urbanístico contemporâneo, especialmente no que tange à regulação de favelas. Conforme essa hipótese, os efeitos da realização de demolições, antes de apontarem na direção de uma dissuasão geral da realização de edificações irregulares, talvez tragam prejuízo às possibilidades de controle das irregularidades, nas favelas pelo Estado, contribuindo indiretamente para o incremento dessas irregularidades. A hipótese em questão é assim explicada, por nosso entrevistado:

> *Você cria aquele problema: ou você demole e vai embora, e indo embora não vai poder fiscalizar mais nada e você não resolveu absolutamente nada; ou você deixa como está, marca aquelas casas como uma coisa irregular e deixa o bicho correr. Porque, o que acontece é o seguinte: o futuro não é a regularização fundiária? A regularização fundiária se baseia em: 1º) que os lotes estejam dentro dos limites da AEIS, que é onde as ações de corte urbanístico e social da Prefeitura podem acontecer; 2º) que os lotes estejam em conformidade com a legislação urbanística da área. Essas duas coisas têm que estar acontecendo. Aí vem o cara e constrói na beira do rio: ele não vai receber nunca um título de posse daquele lote e nem o Habite-se. São dois documentos independentes que, quando*

> *se juntam, é que vão te dar a real posse do local onde você mora, da moradia, da residência, da construção, como ponto em cima de um lote que também te pertence, e aí você vai poder tirar o RGI. Você tem a posse do lote e tem o Habite-se, com as duas coisas juntas você, no Cartório, consegue transformar isso num RGI, concorda? Então eu tenho que ter um argumento hoje, para ficar gravado amanhã que essas pessoas estão erradas, elas não estão obedecendo à legislação, portanto elas não têm direito ao Habite-se, mesmo que elas não estivessem na faixa* non aedificandi*, e estivessem num lote que ela vai receber. Por exemplo, essa aqui na Estrada* [Governador Chagas Freitas]*, que avançou sobre a rua na parte aérea aqui, ela vai receber a posse do lote, mas ela não vai receber o Habite-se. Então ela não vai ter a posse legal e definitiva daquilo ali, ela vai ter até do lote, mas da construção não vai ter valor nenhum, porque ela não tem Habite-se. Então não vai conseguir tirar um RGI daquele prédio, daquela construção, não vai poder averbá-la. Isto, hoje, para eles não é nada, mas quando a coisa começa a se tornar realidade, quando as pessoas tiverem realmente posse dos seus lotes, principalmente aqui nessas ruas principais, as pessoas começarem a ter um documento dizendo 'isso é meu, eu sou o dono legítimo disso aqui, ninguém me tira daqui', os outros que estão incorrendo em erro vão começar a botar a mão na cabeça e perceber que se a casa do vizinho, que está certa, passou de R$ 20 mil para R$ 50 mil, e a dele, que também valia R$ 20 mil, passou para R$ 10 mil. Porque ninguém vai querer comprar um imóvel irregular se você tem, no mesmo preço, o regular. E aí é que as pessoas vão começar a tomar pé da burrice que fizeram no passado, porque, como estávamos falando, as pessoas só enxergam o hoje, elas não conseguem visualizar o amanhã e eu tenho que ver lá na frente, qual é a projeção que isso vai dar no futuro, ou seja, daqui a 1, 2, 10, 30 anos. Elas pensam no hoje que eu vou construir, eu preciso desse espaço, aí eu ganho mais dinheiro quando eu for alugar ou vender, elas só pensam nessa questão, no benefício próprio, elas não pensam que depois elas vão ter um prejuízo absurdo por causa desse benefício imediatista. É nesse sentido que eu tento primeiro conversar com as pessoas, explico que é melhor não fazer porque amanhã você não vai conseguir o Habite-se.*

Em suma, diante da questão por nós levantada – grosso modo, *"de que adianta multar se a demolição não é feita?"* –, a aposta, que até 2008 teria sido feita pela Prefeitura do Rio de Janeiro, foi a de que reside na impossibilidade de regularização, e não na demolição, a pior sanção a ser suportada por quem constrói irregularmente nas favelas. Aquela possuiria consequências muito mais amplas do que essa última e, logo, poder efetivo de dissuasão e de controle do comportamento, de forma a lograr a efetividade das normas urbanísticas, definidas para as favelas. Por outro lado, baseado na premissa de que pode haver distintas maneiras de se buscar a efetividade da norma jurídica – que não se reduzem ao clássico mecanismo da coação direta, mas que se estendem aos mecanismos de indução e/ou de coação indireta, que seriam, inclusive, típicos do Direito contemporâneo –, pode-se

afirmar que o mecanismo de controle, utilizado pela prefeitura, seria, em princípio, muito mais sofisticado do que os mecanismos tradicionais. Isso porque, em relação à demolição, a solução proposta se mostraria superior nos quesitos:

- **viabilidade**, posto que de maior simplicidade e operacionalidade, além de menor sujeição a questionamentos judiciais; e
- **sustentabilidade**, posto que acarreta menores custos financeiros, humanos, institucionais e por último, mas não menos importante, políticos, possuindo, ainda, menor dependência em relação ao aparato de segurança pública e à colaboração do governo estadual.

Nos termos do argumento de nosso entrevistado, a aposta da Prefeitura do Rio de Janeiro se apoiaria em dois pressupostos básicos:

1) que a regularização urbanística e a fundiária, de fato, avançarão até as suas últimas etapas, logrando efetivo registro de todos os lotes e edificações em nome de seus proprietários, junto ao registro imobiliário e nos cadastros municipais;
2) que essas medidas produzirão o impacto de valorização substancial dos imóveis regularizados, não se verificando o mesmo quanto àqueles imóveis não regularizados, situados na mesma favela.

Se algum desses pressupostos não se verificar, ou puder desde já ser infirmado, a aposta em questão poderia ser descartada e considerada estratégia não suficientemente consistente, ou incompleta, de enfrentar o problema da irregularidade edilícia, nas favelas. Diante da reconhecida lentidão das ações de regularização da prefeitura – da qual o Parque Royal constitui, por sinal, um dos maiores exemplos –, a verificação do primeiro pressuposto encontra-se remetida para um futuro incerto e/ou remoto, de forma que a aposta em questão ficaria fragilizada.

Por outro lado, trata-se de uma aposta que não é absolutamente consensual, entre os agentes públicos, conforme o seguinte depoimento de um dos coordenadores da SMU:

> *Na hora em que a gente for fazer a concessão de Habite-se, que vai ser casada com a titulação, a gente vai ver que tem muita casa sob fiscalização e que os moradores não vão poder ser regularizados. A gente vai ter que fazer uma avaliação dessa quantidade de casas, para ver o que a gente faz. Eu acho que revisar* [as normas de uso e ocupação definidas para as favelas em regularização]*, nesse momento, é se antecipar e é contraproducente, pois vai dar a*

> *impressão ao morador de que não funcionou, o morador vai dizer 'está vendo como não ia funcionar'.*

6.4.3 O *"Choque de Ordem"*: uma mudança na aposta de regulação das favelas (e da cidade)?

A aposta à qual nos referimos, na subseção anterior, em termos de estratégias de controle da irregularidade urbanística, nas favelas, foi aquela que consideramos ter vigorado até 2008. Em 2009, por força da transição política, ocorrida no governo municipal, iniciou-se uma nova gestão que não possui o compromisso de continuidade de todas diretrizes administrativas, adotadas desde o início do Programa Favela-Bairro, e que presidiu a constituição dos POUSOs e das políticas para favelas, ao longo de todo o período 1993-2008. Uma das primeiras iniciativas da nova gestão, apresentada com grande visibilidade e como uma de suas marcas distintivas, consiste no chamado *"Choque de Ordem"*, pautado, à primeira vista, pelo objetivo de restabelecer o império da lei em diversas regiões da cidade – não somente em favelas –, nas quais a municipalidade teria perdido o controle, onde as ilegalidades grassariam de maneia acintosa ao Estado legal.

Uma das linhas de ação do *Choque de Ordem* tem consistido, precisamente, na demolição de construções irregulares, muitas delas em favelas, sempre com apoio das forças de segurança pública municipal e estadual. Assim, caso ess,a linha de ação se mantenha, efetivamente, como o eixo orientador da atual administração municipal, é provável que a aposta feita anteriormente seja revista, assumindo-se uma nova postura diante das construções irregulares em favelas, na qual, possivelmente, ganhariam mais ênfase os instrumentos de coação direta. Nesse caso, a municipalidade passaria a ter que responder a problemas como as dificuldades crescentes, ou até mesmo a inviabilidade, da continuidade dos trabalhos, por ela executados nas favelas, entre eles, o POUSO, e da série de outros problemas, que podem daí se desdobrar, tal como na hipótese, levantada nos depoimentos reproduzidos na subseção anterior.[24]

Conforme informado, pelos técnicos do POUSO entrevistados, a Prefeitura do Rio de Janeiro, a partir de 2009, passou, efetivamente, a estruturar diversas

---

[24] Uma possível resposta a esse problema pode estar se constituindo com o mecanismo da instalação, em favelas, das UPPs (*Unidades de Polícia Pacificadora*), pela Polícia Militar, sob a coordenação, portanto, do governo estadual.

operações, em bairros e em favelas, em torno do *Choque de Ordem*, que operaria como a filosofia das políticas municipais, para o período 2009-2012, e que, provavelmente, vai se manifestar em ações futuras, no Parque Royal:

> Você está vendo ter essas operações de demolição nas áreas dos POUSOs? Tá acontecendo nas AEIS?
>
> *Estão! A Rocinha foi uma área com POUSO. A Rocinha foi, claramente. E vai ter aqui também. A Prefeitura fez um seminário e botou todos os engenheiros, arquitetos, os POUSOs, as Secretarias, encheu lá, pegou todas as DLFs, pegou o pessoal da Defesa Civil, juntou todo mundo. Aí fez uma explanação a respeito disso, a respeito do Choque de Ordem, da necessidade disso. Aí também falou da parte formal, marquises, estruturas, falou de tudo dentro dessa área. Então não é só a parte formal, mas a parte informal também, que vai ter também.*

O advento do *Choque de Ordem* não passou despercebido pelos moradores, por nós entrevistados, no ano de 2009. Vários deles fizeram referências espontâneas a essa política municipal. Na verdade, ela não passou despercebida, de maneira geral, pelos moradores de favelas. Conforme afirmado por técnico do POUSO, atuante em várias favelas, a quem indagamos a respeito dos impactos do Choque de Ordem, no relacionamento com os moradores dos locais em que atuava, *"as pessoas estão enlouquecidas, quando eu chego para ir, por exemplo, entregar um embargo, elas ficam enlouquecidas porque acham que eu é quem vou derrubar a casa deles".*

Possivelmente, esse novo contexto da política do Estado, para as favelas, ajude a explicar algumas reações extremamente desconfiadas, de moradores entrevistados, diante de questões, por nós colocadas, relativas a irregularidades edilícias, ou pior, reações negativas, quando não recusa, à própria solicitação de entrevista. De fato, alguns moradores nos inquiriram a respeito da pesquisa que realizávamos, indagando se ela tinha alguma relação com a Prefeitura do Rio de Janeiro.

De maneira assaz desafiadora à nossa capacidade de análise e interpretação, um dos membros da diretoria da associação abordou o assunto, expressando uma visão favorável à iniciativa da prefeitura, reagindo às críticas que ouvira, provavelmente de seus vizinhos, moradores do Parque Royal:

> *Como esse Eduardo Paes entrou agora, ele tá ajeitando a casa primeiro e tal. Quer dizer, tem possibilidades, porque ele andou derrubando obras pra caramba. Aí o pessoal 'ah, covardia'. Não, não é covardia. É obra que o camarada não paga imposto, num lugar que não era pra se fazer, sem a autorização da Prefeitura né? Tudo né,*

você tem que ter autorização da Prefeitura. Até pra você 'ah, fulano de tal é camelô lá em cima', mas a Prefeitura tá te pagando né? Você arruma um ponto, se você não tiver a Prefeitura vai lá, vê se tem condições de te dar aquela autorização pra você trabalhar. Tem gente que 'ah, o cara só pega, a tua área é essa aqui, você não pode botar aqui, aqui tá demarcado pra você fazer a tua barraquinha aqui', né. Lá em cima tem gente que trabalha, a Prefeitura não mexe com ninguém, porque todo mundo tem autorização pra trabalhar né. É o caso daqui né. Aqui precisa muita coisa? Precisa, mas acredito que chegue aqui também, porque não é... A gente fala que tá esquecido, em algumas coisas a Ilha do Governador tá esquecida.

Um dos possíveis efeitos do Choque de Ordem reside nos diversos depoimentos de moradores, que se referem a boatos, conversas e rumores da iminência da realização de demolições, no Parque Royal, possibilidade que é desdenhada – talvez a título de exorcismo –, por uma de nossas entrevistadas, no que foi repelida por outra:

1) E essa questão de fazer as construções das casas, de levantar vários andares, tá dando problema isso?

Bem, dizem, até onde eu fiquei sabendo, que a Prefeitura já ia vir aqui pra embargar umas obras aqui. Realmente, ali na Rua do Muro, que é a Boa Esperança, ali tem umas casas de quatro andar que você olha pra rua lá da ciclovia você vê as casa meio inclinada pra frente. Aí quem olha assim fala 'não, é o caimento da laje'. É um caimento danado né [com ironia]*, muito inclinado.*

2) E diz que quarto andar não pode, tem essa história?

Só pode até o terceiro.

Mas isso aí, se a Prefeitura cismar de tirar, vai lá e derruba tudo.

Vai ser igual aconteceu lá na..

Não foi na Rocinha não? Terreirão? Jacarezinho?

Não, foi perto de Jacarepaguá... [demora a lembrar] *É Rio das Pedras. Um monte de prédios lá a Prefeitura botou pra baixo. Porque os caras querem fazer um aluguel...*

Ali embaixo fizeram umas garagens também, ali do lado da Rua do Muro, disseram que vão tirar aquelas garagens dali.

Porque fizeram em cima do rio...

Até os quiosques que fizeram na praça, disseram que vão tirar.

É, tem um monte de quiosque mesmo ali.

No POUSO tem uma engenheira lá. Ela vem ver sua estrutura. Aqui, na verdade, é proibido pela Prefeitura fazer além de três andares.

Aqui tem até quatro andares!

Por causa do quê? Do aeroporto. Tem quatro? Tem. Você encontra três ou quatro prediozinhos que têm quatro andares, que na realidade é proibido. Teve até uma conversa que a Prefeitura iria vir e derrubar aquele quarto andar. Já houve essa conversa aqui.

Vão nada.

Mas já houve [repreendendo a outra entrevistada]*. Veio aqui na Associação e falou. Eu vi isso. Eu estava junto com os engenheiros que vieram. Porque sempre que vêm engenheiros, da Prefeitura ou de obra, quem normalmente anda com eles sou eu. Me chamam. Pode até chamar mais alguém, mas me chamam. E eu já ouvi falarem isso, os que vieram de fora: que quatro andares a Prefeitura iria mandar derrubar. Porque na realidade não poderia.*

Alguns relatos de moradores, a respeito da possível ocorrência de demolições no Parque Royal, no contexto do Choque de Ordem, baseiam-se em experiências anteriores, observadas no entorno do Parque Royal:

E então nessa parte do pessoal que construiu o andar que não podia, isso aí a Prefeitura nunca interveio?

É, houve uma época aí que eles passavam com esse negócio, como é uma comunidade carente, qualquer coisa querem arrumar tumulto, então eles preferem não se meter. Aí acontece até às vezes da Prefeitura vir e mandar derrubar. Mas se a Prefeitura vir, ela manda derrubar mesmo, não adianta. O camarada que acaba levando o prejuízo. É aquele negócio, se você constrói uma obra indevidamente, eles vão lá na DLF e falam 'você tem tanto tempo pra tirar, se não vamos derrubar'. Vai ter que tirar, porque eles vêm mesmo derrubar. Vêm com polícia, como tiver que ser e derruba mesmo. Estão no direito deles né? Já avisaram que não pode, é uma área perigosa.

Mas já aconteceu isso, de fazer demolições?

Não, essa segurança assim que eu falei pro senhor é das casas [refere-se ao bairro da Portuguesa, no entorno do Parque Royal].

As preocupações manifestadas pelos moradores não parecem inverossímeis. Conforme informação prestada por técnico da SMU, foram solicitadas a todos os POUSOs a indicação de situações irregulares em suas respectivas áreas de atuação, com vistas a serem incluídas no cronograma das operações da Secretaria Especial de Ordem Pública (SEOP), órgão responsável pela programação e coordenação das ações do Choque de Ordem. Conforme seu depoimento, houve a inclusão de diversos imóveis do Parque Royal, no aludido cronograma:

A decisão não é nossa, mas no início do governo do Eduardo Paes foi solicitado que nós indicássemos, de cada comunidade, quais os imóveis que deveriam estar dentro do cronograma da Secretaria

> *Especial de Ordem Pública. Então, todo mundo deu um, dois, três imóveis e eles ali avaliaram a importância, talvez, daquilo dentro do questionamento da ordem pública. Dos meus, nada aconteceu. Dos meus, eu abusei na verdade. Eu botei a rua inteira do Parque Royal para demolir (risos).* [entrevistado refere-se, provavelmente, à Rua do Muro, onde estão as “garagens”]
>
> Você não pediu pouco...
>
> *Não, eu pedi logo muito. E o cara que tem lá, tem muito embargo no Parque Royal, tem um cara logo lá na frente, ele está com uma varanda invadindo a parte aérea do espaço público. Ele foi embargado, mas ele não... Tem cinco da Praça, que são aqueles quiosques, totalmente irregulares, que depois foram em cima do Alexandre porque foi a Associação de Moradores que havia concedido e eu falei com o Presidente: ‘você está errado e vai sobrar para você!’. ‘Ah, mas eu vou conseguir a licença’. ‘Querido você só pode deixar eles botarem quiosques depois da licença, enquanto não tem licença está embargada’. Se a Ordem Pública* [SEOP] *vai lá demolir ou não, eu não sei. Aí não é nossa área, não é nossa secretaria. Não sei o que vai acontecer, mas nossa obrigação é embargar. E antes disso eu não estava atuando nessa fiscalização muito ativamente porque não existia uma resposta da própria Prefeitura em relação a isso. E quando você não é estimulado, não há porque você fazer. Adiantava eu ir lá, abrir um processo, se aquilo não vai acontecer nada? Não vai acontecer nada! Então, por que eu vou fazer isso aí? Para gerar mais papel, para depois me aborrecer? Para o cara ser amigo do bandido?*

6.5 Narrativas e reações dos moradores diante da fiscalização: o problema do *“desconhecimento”*

A presente seção se propõe a retomar e aprofundar a imagem construída, pelos moradores do Parque Royal, com relação às estruturas de controle e fiscalização, postadas pela prefeitura, nessa favela. Um dos aspectos particulares dessa imagem, que, na pesquisa, rapidamente nos chamou atenção, refere-se a um movimento contraditório, existente no seio dessa coletividade, que oscila entre “lembrança” e “esquecimento” – ou “conhecimento” e “desconhecimento” – da existência e funcionamento dos dispositivos desse controle. Pouco a pouco, fomos reunindo alguns elementos que comporiam o que designamos por um *“discurso do desconhecimento”*, manejado pelos moradores dessa favela, os quais tentaremos sistematizar nessa seção.

Trata-se de um aspecto que nos pareceu analiticamente relevante, uma vez que compõe o quadro das tensões e conflitos subjacentes ao processo de regulação da favela. Como vimos sustentando, essa regulação se encontra em mutação, a

partir do momento em que o Estado esboça alguns movimentos no sentido instituir uma nova ordem urbanística, nas favelas. Por outro lado, também como afirmamos, essa mutação constitui um processo essencialmente conflituoso e objeto de disputas, até porque diz respeito à reconfiguração dos espaços e dos poderes estabelecidos, nesse campo. Dadas essas premissas, fica realçada a relevância das estratégias adotadas, pelos agentes desse campo, que delineiam seus modos de enfrentar e administrar o conflito em curso. Assim, compreendemos o que ora designamos como *"discurso do desconhecimento"* como um recurso de natureza política e discursiva, isto é, como uma das formas estratégicas, pelas quais se apresentam as resistências opostas, pelos moradores da favela em estudo, em face das tentativas de efetivação da ordem normativa preconizada pelo Estado, na maneira como essas se definem, a partir do período entre 1996 e 2000. Tais resistências igualmente se vislumbram em outros aspectos, tratados nesse capítulo, de modo que o *"discurso do desconhecimento"* constitui uma de suas várias manifestações objetivas, uma resistência indireta, não frontal, ao poder do Estado, visando dificultar o seu exercício.

Em outros termos, o *"discurso do desconhecimento"*, muito embora não seja algo rigorosamente consciente e planejado, é um fenômeno tão instrumentalizado, politicamente, quanto o *"discurso da irregularidade"*, ao qual nos referimos, na seção 6.3, esse último, manejado pelos agentes estatais. Talvez, cada um desses *discursos* represente a contrapartida do outro. Assim, o *"discurso do desconhecimento"* constituiria o outro lado da moeda dos controles urbanísticos. Esse discurso tenderia a recrudescer, à medida que os moradores percebem que estão diante de uma legislação restritiva de seu direito de construir, no imóvel que lhe pertence, que aponte para o *"congelamento"* da área. Essa reação reafirmaria a liberdade urbanística que, assim na favela, como no restante da cidade, não existe, se olharmos para os mecanismos vigentes de regulação estatal e comunitária, porém, compõe uma indiscutível aspiração dos cidadãos.

Sobre o que versa o aludido "desconhecimento"? Basicamente, a respeito (1) das normas edilícias estatais, (2) do POUSO – englobando sua existência, funcionamento e atribuições institucionais – e (3) a respeito dos procedimentos definidos para a realização regular – à luz do Direito estatal – de obras de ampliação das edificações ou construção de novas. Com o argumento desenvolvido, no parágrafo anterior, não estamos a afirmar que inexista um "desconhecimento",

propriamente dito, a respeito dos três itens, aqui arrolados. De fato, muitos moradores parecem conhecer superficialmente os itens acima, o que pode ser atribuído a diversos fatores, tais como:

- a pessoa reside há pouco tempo no local;
- as descontinuidades da ação da prefeitura no local, o baixo desempenho e/ou o reduzido contingente das equipes do POUSO;
- a pessoa jamais buscou qualquer informação a respeito dos itens, acima, em função de ter edificado de maneira sabidamente irregular ou de não desejar se expor a uma eventual constatação de irregularidade, em seu caso.[25]

Na verdade, a complexidade dos fatos em questão reside em que seria muito difícil, à pesquisa de campo, conseguir identificar e separar casos de desconhecimento, em sentido estrito, em relação aos casos em que esse desconhecimento assume o caráter político-ideológico de que aqui tratamos. Parece-nos, em síntese, que é necessário admitir a existência de ambos os fenômenos, e considerar ambos como fatores explicativos das reações e comportamentos, registrados ao longo de nossa inserção no campo. Com isso, estamos a sustentar que a problematização possível de ser feita, a respeito da relação entre o POUSO e os moradores do Parque Royal, ultrapassa em muito o patamar do maior ou menor grau de **informação** desses sobre aquele, alcançando nitidamente o patamar mais complexo do **reconhecimento** e da **legitimidade** daquele perante esses. Um dos entrevistados – ex-agente comunitário do POUSO – transmitiu essa ordem de idéias, com nitidez, em seu depoimento:

> Teve alguns moradores que eu entrevistei que não conheciam o POUSO, disseram que não conhecem...
>
> *Ah, falam isso demais. Eles parecem que nunca viram o POUSO. Arrancaram a placa do POUSO. Não era aquela placa que ta lá agora. A placa do POUSO era de acrílico direitinho. Roubaram a placa do POUSO. Eles boicotam o POUSO (risos). Não deixavam ninguém saber que ali era o POUSO. Eles mandavam uniforme também. A gente trabalhava de roupa comum. Só a Sandra que usava colete, que foi exigido pela Prefeitura usar o colete abóbora. A gente botou uma camisa, mas depois ninguém trabalhava com aquela camisa. O*

---

[25] Estaria fora de questão a explicação do fenômeno em tela baseada num suposto déficit de cidadania ou de consciência de direitos e deveres, que possa ser imputado aos moradores, interpretação que comparece em alguns depoimentos, mas que nos parece que é menos explicativa do fenômeno em tela, do que explicada por ele. Como veremos adiante, nessa mesma seção, trata-se de um discurso de reação à resistência dos moradores, no qual também não se explicita e/ou não se reconhece o conflito subjacente, introduzindo no debate um elemento que evoca o conhecimento / consciência ou desconhecimento / inconsciência de algo.

> *pessoal via. A gente usava crachá, mas realmente muitos não sabem o que é POUSO, não sabe o que significa POUSO, não sabe nem pra que existia POUSO aqui dentro, o que tinha dentro do POUSO. Muitos conhecem. Outros dizem que nunca ouviram falar.*

Por outro lado, com base em alguns depoimentos, podemos afirmar que o *"discurso do desconhecimento"* é abandonado pelos moradores, em determinados momentos, não sendo um recurso acionado por todos e nem em todos os momentos:

> *O engenheiro, o perfil dele não é ser tão amigável. E numa comunidade você não pode ser... você tem que ter muito jogo de cintura. Porque o pessoal não tem assim, muitos não têm conhecimento. Então, 'ah, tinha que registrar? Tinha que fazer?'. Claro, muitos dão o braço a torcer, mas muitos realmente não têm cultura nenhuma. Então você tem todo um trabalho psicológico pra trabalhar com eles, que realmente é muito importante. E quando você trabalha a coisa aqui dentro, pode perceber, as pessoas se tornam não só mais informadas, como também mais confiantes com o pessoal do POUSO.*

Observamos que o entrevistado acima citado – um dos técnicos do POUSO –, a seu modo, referiu-se aos dois casos básicos de desconhecimento, acima discriminados, bem como deixa entrever a situação de conflito, que os acompanha, referindo-se tanto à dificuldade de os moradores deterem informações suficientes sobre o trabalho do POUSO, como à resistência em reconhecerem os dispositivos de regulação estatal, que a prefeitura deseja implantar, no local. Além disso, sustenta que nem tudo é conflituoso, na relação entre o POUSO e os moradores de favelas, havendo espaço nela para experiências de confiança e colaboração, não se reduzindo a um antagonismo puro e simples, o que vem ao encontro das colocações de Boaventura Santos, que relaciona, entre as inúmeras teses equivocadas, a respeito do Estado capitalista, aquela que afirma que as classes subalternas nada podem esperar desse Estado, além de exclusão e repressão (SANTOS, 1984, p. 12).

Feitas essas observações iniciais, passemos mais detidamente à exploração do material empírico, que selecionamos para esse debate, a fim de evidenciar nossas interpretações e construções teóricas. Procuramos organizar esse material, de modo a delinear sucessivos níveis escalares de conhecimento do POUSO e dos demais dispositivos estatais de controle edilício.

O nível mais elementar de todos seria aquele de total desconhecimento dos dispositivos em apreço, no qual virtualmente se afirma a sua inexistência, tal como podemos observar, nos depoimentos abaixo:

> 1) *A respeito disso aí eu não sei nem te explicar, porque eu só sei que o César Maia arrumou uns prédios lá dentro do Parque Royal, um é na chegada, o outro é lá para frente. Ficam uns técnicos da Prefeitura lá dentro, tem pessoas que limpam lá passando um tratorzinho, todos vestidos com o uniforme da Prefeitura. Agora eu não sei se nessas partes de obras que estão fazendo se tem algum fiscal conferindo a estrutura que estão no momento iniciando, sobre isso eu não sei informar por que eu não estou lá. No meio de semana eu não estou, no fim de semana também às vezes eu saio e não dá para mim ver. Aí eu não tenho como informar essa pergunta.*
>
> 2) *Eu nunca vi fiscalização de Prefeitura sobre construção. Se você for construir uma casa aqui na Portuguesa você tem que consultar a Prefeitura, pedir licença para construir. Na favela não existe isso. É porque geralmente não é cadastrado né, uma coisa legal, legalizada, eu quero dizer, não é um terreno próprio. Quando é um terreno próprio você vai pagar imposto, você paga IPTU, essas coisas assim, em favela você não paga imposto. Então para construir você não vai na Prefeitura. (...) Que eu saiba lá nunca teve isso* [fiscalização de obras] *não. A não ser aquilo que o menino antes falou: na época que eles construíram dois prediozinhos* [durante as obras do Favela-Bairro] *e por causa da obra houve a fiscalização, que foi o bate-estaca né, aí teve o acompanhamento e fiscalização.*
>
> 3) Dizem que, quando faz o Favela-Bairro, a Prefeitura coloca, na favela que teve a obra, um órgão lá, chamado POUSO. Chama "Posto de Orientação de alguma coisa". Tem isso lá? É um posto de orientação urbanística, para justamente ver essas coisas de obras, construção...
>
> *Isso não. Tem outro tipo de posto lá. É porque lá é o seguinte: lá tem um postozinho, ali o pessoal da Associação, está aquele posto ali parado, eles vão colocar alguma coisa, vão colocar um dentista, um médico, eles vão e ocupam aquela sala para alguma coisa, para não ficar lá parada. É isso aí, aquela sala que de repente deixaram lá para alguma coisa dessa aí, eles pegam e fazem alguma coisa assim.*
>
> 4) *Tem o genro do Daniel, a casa dele tem quarto andar. Não tem problema nenhum. Ele comprou o pedaço dele ali, pode ser 1m, comprou, ele pode construir três, quatro, cinco, lá ninguém vai falar nada. É que o pessoal não constrói porque respeita a altura né, está ali próximo ao aeroporto, aí o pessoal respeita. Mas, através de Prefeitura ninguém implicou até hoje com nada não.*

Observe-se nos depoimentos, acima, que as várias falas afirmam ora o desconhecimento de fiscalização pelo Estado, ora o não cabimento dessa, como parece ter sugerido o entrevistado número 2. Ou seja, teríamos aqui um caso de desqualificação dos controles legais, e não de mera rejeição deles. Em outro caso, o POUSO é confundido com algum tipo de posto de prestação de serviços, mantido pela associação, caso que se repete em outros depoimentos, onde é tomado por outros órgãos.

O segundo nível, ao qual podemos nos referir, consistiria naquele em que, para o morador, os dispositivos de controle já existiram e funcionaram, no passado, havendo desconfiança de que não mais estariam a operar, pondo em evidência a descontinuidade desse processo:

> Vocês conhecem o POUSO ali do Parque Royal?
>
> *O POUSO ali embaixo do prédio?*
>
> É. Como é o trabalho que vocês veem eles fazerem?
>
> *Aquilo ali ainda é aberto?*
>
> Não sei.
>
> *Ele é que está te perguntando! (risos)*
>
> *Antes abria ali, mas não tenho visto aquilo aberto não. Mas eles trabalhavam pela comunidade, sobre esse negócio de dengue, eles sempre auxiliavam alguma coisa ali. Faz tanto tempo que eu não saio de casa, meu Deus...*

O terceiro nível, que reconhecemos, consistiria nos relatos nos quais se afirma desconhecer o POUSO, mas ao mesmo tempo se afirma conhecer outros órgãos da prefeitura, atuantes na favela, tais como as duas creches, o posto de saúde e o CRAS, local onde o morador pode obter informações, por exemplo, para requerimento do *Bolsa Família* e outros programas assistenciais. Quanto ao posto de saúde (PSF), alguns entrevistados demonstraram conhecer a fundo como se dá o seu trabalho, fazendo um amplo debate sobre os problemas de seu funcionamento. Em outras palavras, seriam desconhecidos os mecanismos repressivos e/ou de controle, mas bem conhecidos aqueles de caráter promocional/assistencial, os quais, conforme o enunciado geral, comumente utilizado pelos moradores, *"trazem alguma coisa para a comunidade"*. O POUSO, em princípio, não estaria entre esses últimos:

> 1) E também tem um órgão ali que chama POUSO, vocês conhecem, já ouviram falar?
>
> *No CEMASI?*
>
> Não, tem o CEMASI, que agora chama CRAS, e tem um outro órgão que chama POUSO, esse vocês conhecem?
>
> *Não. Agora, o CEMASI meus enteados sempre vão fazer luta lá, sempre tem atividades, sempre tem um negocinho ali, então...*
>
> *O CEMASI que tu diz é aonde?*

> *Perto da Rua do Muro, ali na Rua das Canárias* [refere-se à Estrada Governador Chagas Freitas]*, tem um CEMASI ali, tem uma quadra ali que eles fizeram direitinho, ali é o CEMASI*
>
> Na quadra de baixo?
>
> *Na quadra de baixo. Tem umas atividades ali.*
>
> Mas o POUSO então vocês não conhecem né?
>
> *Não.*
>
> 2) Hoje tem alguma coisa da Prefeitura que funciona na comunidade, que ficou depois do Favela-Bairro?
>
> *Tem o CEMASI, eles fazem um trabalho com crianças, tem escolinha de futebol, só isso. Não conhecemos outras atividades.*
>
> Dizem na Prefeitura que, quando acaba o Favela-Bairro, tem que abrir um órgão na comunidade chamado POUSO. Vocês conhecem, já ouviram falar?
>
> *Não. Nunca ouvi falar.*

Quanto a esse caso, parece-nos que ele evidencia que não se pode deixar de considerar as determinações psicossociológicas do *conhecimento* e do *desconhecimento*, que estariam atuando, no caso em estudo.

O quarto nível, reconhecido em nossa classificação, seria o daquele em que se afirma – ao menos indiretamente – conhecer as normas em vigor e os mecanismos para o seu cumprimento, porém essas seriam assumidamente descumpridas. Seria o caso em que *"o morador não está nem aí para as leis em vigor"*, na fórmula simples e direta, que é comumente usada por alguns moradores:

> Como é que tá essa coisa do limite pra construir? Porque, em 2000, a Prefeitura baixou um decreto: algumas ruas dois andares, outras ruas três andares. E aí como é que tá isso na cabeça do morador, o limite pra construir?
>
> *Até então, o que eu vejo, na minha percepção assim, tem morador que até por condições financeiras não tem como estar construindo, e tem morador que não quer saber, entendeu? Tem engenheiro, tem uma pessoa responsável, tem pessoas que acatam. Na época da Associação, ia lá, não podia, não podia realmente, acatava, não fazia, embargava, tudo, mas tem morador que não quer saber. Por ser comunidade, 'ah, tudo é bandido'. Vê fulano, vê sicrano, 'ah, porque eu não posso fazer?'. Mas tinha certas coisas assim que dava pra gente... a Sandra tinha um bom jogo de cintura, entendeu? Tinha uma boa convivência. Então o trabalho era feito, entendeu? Mas, sabe que não tem como. Pode ser relacionado à saúde, ao meio ambiente, à creche, ao CRAS, tudo, sempre tem aquela pessoa que nunca está*

> *satisfeita, que sempre vai te trazer problema. Assim em relação a tudo, a tudo. Então tem certo tipo de coisa que você, se é uma comunidade, você não pode chegar e 'ah, vou bater, não vou fazer'. Ela faz o trabalho dela. Tem que notificar, notifiquei; tem que embargar, embarguei. Agora se o morador... é aquilo. Mas o trabalho sempre foi feito legal.*

No depoimento acima, vemos algumas idéias que vale à pena destacar. Primeiramente, reitera-se a noção, já debatida na subseção 6.2.3, segundo a qual a regulação da dinâmica edilícia é dada, fundamentalmente, por fatores extrajurídicos, a exemplo das disponibilidades econômicas dos moradores. Por outro lado, também se reitera a noção de isonomia, que preside muitas das decisões e expectativas normativas, dos moradores. Além disso, a necessidade do chamado *"jogo de cintura"*, para o bom desempenho do trabalho de fiscalização, a cargo dos agentes públicos, reafirma o contexto de conflitos, convencimentos e negociações em que esse se processa, no qual, como acima relatado, ocorrem atos de violência simbólica, como o roubo da placa indicativa do POUSO. Por fim, em que pese os relatos que enfatizam que, na favela, os moradores constroem *"o que bem entendem"*, tais relatos não podem ser tomados como significando a existência de uma espécie de "vale tudo" urbanístico e/ou de um ambiente desregulado ou de regulações frouxas e inoperantes. Parece-nos que os elementos da história presente e distante, do Parque Royal, estariam a demonstrar que se trata de um espaço assaz regulado, porém, no qual nenhuma das fontes de sua regulação, vista isoladamente, revela-se rigorosamente eficaz, todas enfrentando diversos processos de **rejeição** e de **desconfirmação**, conforme as categorias propostas por Ferraz Jr. (1984) e discutidas, no capítulo 2. Assim, haveria uma relativa discrepância entre as relações materiais existentes, no caso estudado, e a ideologia que, por vezes, aflora a seu respeito.

O quinto nível de nossa escala corresponderia à narrativa, na qual os moradores demonstram de fato conhecer as ações do POUSO, apontando exemplos reais dessas, porém, não no que se refere mais especificamente ao que, para o Estado, constituiria o cerne de sua atribuição, que se relaciona ao controle das edificações. Diversamente, essa narrativa se refere à promoção de campanhas informativas e à orientação quanto à segurança das edificações e, até mesmo, a atividades de caráter assistencial, como a doação de material de construção:

> 1) A Prefeitura aqui não tá interferindo em nada a respeito de obras?

Teve uma época que a Prefeitura vinha ao local pra ver se as casas estavam com defeito, se tavam com rachadura e tinha um trabalho assim, agora há muito tempo que eu não vejo esse tipo de trabalho... que chamava POUSO, ali em baixo dos prédios, nem sei se tem ainda, mas tinha.

Então não teve ninguém que tivesse tido problema com a Prefeitura pelo fato de ter feito além do terceiro andar?

Não, a Prefeitura nunca embargou nada não, nesse sentido, pelo menos que eu saiba..., eu tô por fora.

E a Associação?

Não, não toma conta muito bem...

2) Quando é feito esse processo de urbanização de favelas eles costumam colocar um posto de fiscalização, que se chama POUSO. Vocês conhecem, já viram o trabalho desse posto, o que vocês sabem sobre ele?

Há algum tempo eu vi umas pessoas com uma camisa que tinha o nome 'POUSO' atrás. Só que eu não lembro deles fiscalizando nada não. Eles passaram outro dia falando dos ralos, falando para os moradores não ficarem acumulando lixo, não deixar lixo na rua, levar o lixo para a caçamba da COMLURB. Mas fiscalizando as obras eu não me lembro não. De vez em quando eu via um pessoal, acho que é da Prefeitura, todo arrumado, vindo dar uma olhada, tirar foto, mas olhar obra eu não vi não.

Então se o pessoal quiser fazer obra, faz do jeito que bem entende, não tem nenhuma fiscalização?

Obra nas casas? É! Cada um faz do seu modo. Outro dia eu estava fazendo uma na minha laje, que estava muita água empoçada, aí pedi para o meu marido para ele ajeitar. Aí eles não fiscalizam isso não. Fiscalizam nada vezes nada. Cada um faz o seu.

Então se uma pessoa fizer uma obra no meio da rua, não dá nenhum problema para a pessoa? Se eu fizer a minha casa pegando um pedaço da rua...

Aí eles falam.

Vocês nunca viram eles fazendo essa fiscalização? No papel, se uma obra não tem licença da Prefeitura, ela pode notificar para você desfazer a obra. Se não desfizer, impõe uma multa. Isso vocês não veem acontecer por aqui?

Aqui nunca vi isso não.

A imagem expressa, nos dois depoimentos acima, parece reforçar algo que comentamos, anteriormente, na subseção 6.3.2, à vista dos autos de infração, lavrados pelo POUSO do Parque Royal. A prefeitura, talvez por conta de suas

limitações – de pessoal, institucionais etc – estaria se concentrando, no caso das favelas, na fiscalização sobre as áreas públicas – praças, logradouros públicos, margens de córregos – áreas de risco ou *non aedificandi*, deixando em nível secundário o controle do número de pavimentos das edificações, já que esses ocorrem nas áreas particulares, somente atuando, nesses casos, onde houver risco à segurança da edificação.

O sexto nível de nossa escala corresponderia à narrativa, em que não se sabe ao certo se o POUSO é um órgão estatal ou comunitário, ou melhor, em que o POUSO é conhecido, mas como um órgão comunitário, pondo-se em evidência as imbricações entre ele e a Associação de Moradores:

> 1) Teve alguma coisa com relação à Associação pra fazer essa obra?
>
> *A gente vai na Associação, acho que tem uma... acho não, tem uma moça lá que é arquiteta.*
>
> Na Associação?
>
> *Acho que sim, porque toda vez que vai alguém fazer alguma coisa, tem que chamar ela pra poder mostrar e tal... Eu não mostrei, mas minha cunhada queria fazer obra na casa dela, comprou uma casa também, no segundo andar e queria construir os quartos em cima, mas a casa de baixo tinha muita infiltração, aí ela ficou com medo de construir, aí foi na Associação e essa moça, que eu não sei quem é, se apresentou como* [arquiteta]*, eu acho, né, e foi lá e viu e falou que não tinha condições de construir. Tanto que ela passou a casa e comprou uma outra e tá construindo com dois andares.*
>
> 2) Então quer dizer, você mencionou antes, quando fazia uma construção, o morador teria que comunicar à Associação, pra Associação ter um controle disso?
>
> *No caso tinha que falar, na época tava a Sandra* [refere-se à engenheira, que trabalhou no POUSO do Parque Royal, por longo período]. *Rodava, chegava de manhã, rodava tudo, olhando. Se alguém tivesse fazendo alguma coisa sem comunicação, que tivesse interferindo na obstrução de rua, alguma coisa, ela embargava.*
>
> O pessoal, quando faz obra, não pede antes uma autorização?
>
> *Não, depois que vê... Aí pra gente era uma opção boa né, porque a gente tinha uma pessoa pra fiscalizar, chegava aí de manhã, saía olhando tudo, com a prancheta debaixo do braço...*
>
> E ia vizinho reclamar na Associação, de obra que o outro fez e tal, alguma coisa assim?
>
> *Ia, ia. De botar o caimento de telha pro lado da parede dele, aí ia reclamar. Nós passávamos para Sandra porque não era nossa parte,*

> *tinha um engenheiro aqui para ver isso aí, falava com a Sandra para ver o que tinha que ser feito...*

Dois fatos devem ser destacados dos depoimentos acima. Primeiro, o costume consolidado, na favela em questão, de não se pedir a licença prévia para edificar, mas, sim, procurar apenas a regularização, *a posteriori*, se houver necessidade. Trata-se de um aspecto da liberdade urbanística reivindicada pelos moradores, da favela estudada, o que pode fazer com que os trabalhos de regularização dificilmente possam ser dados como concluídos, tornando-se a regra geral, dentro do controle edilício, em detrimento da licença prévia. Quanto a esse fato, ocorre uma dinâmica similar, na "cidade formal", estabelecida, a partir do advento do Decreto 9.218, de 09/03/1990, que permitia e mesmo incentivava a construção irregular e posterior regularização, como forma de substituição do licenciamento prévio (cf. COMPANS, 2002). Esse decreto foi instituído

> *com o intuito de regularizar, num prazo determinado, obras em unidades residenciais executadas sem licença, sendo, através dele possível legalizar obras de construção e de modificação e acréscimo, tanto em edificações residenciais – uni ou multifamiliares com até 10 unidades – quanto em edificações não residenciais, sem a observância de certos padrões definidos pela legislação urbanística. Embora tenha sido elaborado com o objetivo de ser uma norma transitória, tem sido revalidado anualmente, conformando uma clara anomalia urbanística que, pela sua 'eficácia' acaba por se tornar uma peça necessária e que não pode hoje ser revogada sem trazer problemas significativos para o funcionamento do sistema de regularização urbanístico. Os próprios técnicos da Prefeitura passaram a orientar os cidadãos no sentido de substituir o licenciamento pela realização da obra sem licença e posterior regularização com benefício da 'flexibilização' permitida pelo decreto.* (CARDOSO, 2003)

O segundo fato refere-se à informação a respeito da recorrência de conflitos entre vizinhos, por conta da realização de obras, relativizando a imagem de "comunidade pacífica", que comparece na fala de muitos entrevistados. Tais conflitos são dirigidos, como regra, primeiramente à Associação de Moradores, que os repassa ao POUSO, dando ensejo aos aludidos conflitos entre esses órgãos, relativos à distribuição de competências entre eles.

No ápice da escala, que aqui idealizamos, poderíamos situar as perspectivas mais abrangentes, a respeito do trabalho do POUSO e dos demais dispositivos de controle urbanístico da favela, que reconhecemos em poucas entrevistas. Provavelmente, em virtude de sua maior proximidade com a máquina estatal, o presidente da Associação de Moradores e os moradores, que atuam como agentes

comunitários no CRAS e no PSF, foram aqueles que demonstraram ter a visão mais compreensiva da atuação do POUSO. Nas entrevistas que realizamos, esses agentes demonstraram possuir informações detalhadas sobre as diversas faces da atuação desse órgão, no Parque Royal, inclusive no que concerne à fiscalização edilícia, bem como formaram um juízo crítico pessoal, a respeito da atuação desse órgão. A fala de uma das agentes do CRAS é, nesse sentido, bastante representativa:

> *Agora a comunidade deve estar com uns 6 mil moradores. A comunidade cresceu e hoje tem prédios de 3 andares. Depois que veio o Favela-Bairro, veio o POUSO junto também, que tem engenheiros ambientais. Então, por exemplo, se tem uma parede aqui, que dá acesso a uma outra parede de frente, isso não pode, ela tem que ser fechada, para respeitar a individualidade de cada um. Então algumas regrinhas assim foram impostas à comunidade. Se o vizinho incomodado for lá e reclamar, eles fazem uma visita, chamam para uma reunião e dizem que tem que fechar a janela. Não pode um invadir o espaço do outro. Antes do POUSO não existia nada disso, cada um construía como queria. Teve uma rua que os engenheiros do POUSO olharam e tiveram que quebrar um beiral e varanda, que davam acesso à outra casa, e que tapavam o espaço da passagem. Era um beco sem saída lá no final da comunidade. A maioria das ruas o POUSO olha para ver se dá passagem para ambulância, um carro. A Associação também sempre se preocupou com isso. Com a chegada do POUSO foi uma ajuda a mais. Mesmo que fosse barraco tinha que deixar uma passagem para os carros, não invadir a calçada. A Associação tinha reuniões com a AP 3.1*[26] *e tinham orientação sobre isso.* (...) *Com a chegada do POUSO, quando há necessidade, os moradores procuram, eles vão lá e visitam. Acredito que agora não tem mais tido tanta procura, pois eles fizeram muitas reuniões com os moradores, e está tudo normalizado, a maioria já construiu suas casas. Para esse lado de cá, onde o avião passa baixinho, só pode construir, digamos assim, um prédio. Do lado de lá, no início da comunidade, eles fizeram um prédio por causa do Favela-Bairro.*

Na visão dos agentes do POUSO – e até mesmo do próprio CRAS –, o *"discurso do desconhecimento"* parece ser combatido, no que se refere ao conhecimento em sentido mais estrito, admitindo-se que possa ocorrer, excepcionalmente, para alguns moradores, em função de sua pouca integração nas redes sociais locais. Seus depoimentos revelam a existência de estratégias, que visam dar publicidade real ao trabalho do POUSO:

> 1) *O POUSO vive isso diariamente. O POUSO faz campanhas pra impedir ampliação irregular, porque você toda hora vê puxadinhos ai saindo a tempo e a hora. Você anda pela comunidade, você vai vendo que ela vai fechando. Chega um ponto que você tem uma escada que*

---

[26] A entrevistada se refere ao Conselho Distrital de Saúde, um órgão de participação popular do SUS, da Área de Planejamento 3, subárea 1, definida no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

> *passa por baixo de uma casa, que sobe por um outro quarto e não é por falta de investimento do POUSO. O POUSO vai, faz campanha, faz reunião rua a rua, faz reunião com a Associação de Moradores, trabalha com adolescente pra conscientizar, pra multiplicar essas informações. Mas quando você quer ampliar seu puxadinho, você amplia e pronto.*
>
> 2) *Agora tem, e uma das coisas que a gente fazia, que nós fizemos nas reuniões, que foi justamente explicar pra que o POUSO servia. A gente explicava, falava e dizia pra eles, se alguém tiver uma dúvida, quiser construir alguma coisa, antes de qualquer coisa, vem até o POUSO, nós vamos dar orientação, vamos conversar, isso foi divulgado, falado e mesmo assim a gente ainda ouve o camarada dizer que não sabia. Mas aí quando ele tem um probleminha, que o vizinho quer fechar a janela que ele já tinha há 50 anos, aí ele vem aqui correndo pra que a gente converse com o outro vizinho, pra fazer a intermediação da situação, aí ele lembra que tem o POUSO pra estar orientando, mas quando é pra uma questão dele, mesmo, aí não vem...*

No caso do Parque Royal, no ano de 2006, ocorreu uma atividade de massa, denominada *Feira da Cidadania*, dirigida a todos os moradores e realizada pelo POUSO em parceria com diversos órgãos públicos. No ano anterior, a empresa AGRAR, contratada pela prefeitura, realizou, com o apoio do POUSO, um levantamento de campo completo na área da favela, com vista a produzir as informações físico-territoriais e socioeconômicas necessárias ao andamento do processo de regularização urbanística e fundiária, o que incluiu medição de todos os lotes existentes. A entrevista com os técnicos do POUSO, atuantes no local estudado, no entanto, trouxe vários elementos, que noticiam a baixa adesão dos moradores ao processo de regularização, numa evidência de qual seria a natureza do “desconhecimento”, que teríamos diante de nós:

> *Essa comunidade é uma comunidade que não participa. Estamos no processo de regularização fundiária. A SMH contratou uma empresa – a AGRAR – que fez a medição de todos os lotes, você tem aqui bens públicos e bens privados, você tem o levantamento da área dos lotes, faixa* non aedificandi*, ficaram numa sala do lado da Associação, botaram faixa, distribuíram panfleto, não vinha ninguém falar com eles. Foi um inferno para eles fazerem esse levantamento aqui. Levaram o dobro do tempo do cronograma deles para finalizarem o trabalho. As pessoas não ligavam.*

Em suma, após todas as atividades realizadas localmente, desde 1996, a princípio pareceria paradoxal o surgimento de um debate a respeito do conhecimento ou não do POUSO, pelos moradores do Parque Royal. Conforme sugerem os depoimentos, acima, não faltaram esforços de divulgação e de

disseminação de informações sobre as novas normas baixadas pela prefeitura, os procedimentos requeridos para edificar e os processos de controle.

Nos próprios depoimentos, no entanto, já vão aparecendo os elementos necessários ao desvendamento desse paradoxo. A *"ponta do iceberg"*, conforme sugere o depoimento número 2, acima, apareceria quando o POUSO passa a ser procurado pelos moradores, tendo em vista a resolução de litígios com seus vizinhos, motivados pela realização de edificações. Nesse momento, o discurso do desconhecimento revelaria a sua faceta ideológica, tornando-se insustentável. Outros dois depoimentos, um, de técnico atuante no CRAS do Parque Royal, e outro, de uma agente comunitária, também atuante nessa favela, reforçam essa hipótese:

> 1) Em algumas entrevistas ouvi os moradores dizendo o seguinte, 'ah, não conheço o POUSO'...
>
> *E por que eu não conheço? Eu também vivo isso, 'ah, eu não conheço o CRAS', mas por que não conheço? Eu não conheço enquanto eu estou fora dos critérios sociais. A partir do momento que minha situação muda, que eu passo a estar dentro do critério, eu passo a reconhecer. Aí eu conheço, aí eu vou lá, aí eu sei que tenho direito a isso, tenho direito àquilo, àquilo outro, tem muito isso. Não são todos, tá! O Parque Royal é uma comunidade que recebe pessoas da Bahia, Rio Grande do Norte, todo dia, toda hora. Então tem pessoas que realmente não conhecem porque mudaram há pouco tempo, ainda estão reconhecendo essa rede social, reconhecendo seu espaço, se organizando...*
>
> 2) E os moradores conhecem esse limite que foi colocado?
>
> *Ah, conhecem. A gente sempre fazia reuniões aqui. Tem morador que vai falar que não, 'ah, não sei, não conheço'. Não faz nem muito tempo, tem uma moradora que eu abordei na Rua do Muro, 'ah, eu moro aqui há vinte anos, eu nunca te vi'. 'É, realmente, porque sempre que eu venho na sua casa a senhora nunca me atendeu'. Era uma moradora que tinha na entrada da Rua do Muro. Sempre que eu batia na casa dela ela nunca tava, nunca tinha ninguém pra me atender. Ela não sabia que eu existia, mas eu sabia que ela existia, porque eu sempre ia e ela nunca tava. Entendeu? Então é aquilo, você pode ver morador que vai chegar e falar pra você 'ah, eu não sabia que tem isso'. Claro que sabe, porque quando tá com problema não vai procurar o POUSO? O problema é que a Associação tem que resolver e a Associação não resolve, manda pro POUSO.*

Portanto, nas versões acima, o "desconhecimento" em tela estaria relacionado às expectativas dos moradores em relação ao que os órgãos estatais em questão podem lhe proporcionar, aos direitos e benefícios, ou às obrigações e sanções que daí podem partir, em outras palavras, estaria relacionado à equação promoção

versus repressão, a que aludimos acima. Por outro lado, os entrevistados frisam não só que existem casos de efetivo desconhecimento, como também que não são todos os moradores que recorrem ao "discurso do desconhecimento", que não constituiria uma prática generalizada e uniforme.

Por fim, cabe ressaltar que o "jogo não acaba aqui", isto é, em face do "discurso do desconhecimento" e de outras as estratégias, para resistir aos dispositivos de regulação estatal, determinadas reações passarão a dialeticamente se estruturar. Em nossa pesquisa, observamos que, de variadas formas, os agentes do POUSO e da própria SMU "acusam o golpe", representado pelas estratégias dos moradores. Queixam-se continuamente da ausência de participação dos moradores, das constantes reclamações desses (*"As pessoas reclamam de tudo. Se tem luz, o bandido atira na lâmpada para ficar escuro; se não tem, reclamam porque a rua está sem luz e a Prefeitura não faz nada"*), das lideranças, que têm *"incitado"* a população contra a prefeitura, avaliando que se trata de uma comunidade *"que não está aceitando bem o trabalho da Prefeitura"* e que necessita passar por uma profunda *"mudança cultural"*.[27] A "reforma cultural", aqui sugerida, parece-nos constituir a face visível do projeto político, que o programa de regularização introduz nas favelas. Esse inclui a criação de novas normas, instâncias, lideranças e espaços de representação e de ação coletiva – representantes de rua, comissão de moradores, assembléias de rua ou de todos moradores da favela etc.[28] Apesar de não plenamente implementados, tais instrumentos já foram suficientes para produzir embates com a Associação de Moradores do Parque Royal.

O advento da fiscalização urbanística, no Parque Royal, situa-se no contexto do Programa Favela-Bairro, mediante o qual os grupos dirigentes, ocupantes da administração municipal, buscam legitimar-se politicamente, junto à população das favelas. Portanto, dadas as intencionalidades políticas, que subjazem à proposta de controle e fiscalização – que, ao nosso ver, encontram-se patenteadas numa proposta de ação social de fortes as matizes etnocêntricas, comentadas no capítulo 3 –, pode-se razoavelmente esperar que a reação das contrapartes assuma a mesma natureza política, embora, como vemos, as intenções em jogo não sejam convergentes.

[27] Todos os fragmentos entre aspas foram retirados de entrevistas com integrantes do Programa POUSO e com gestores da SMU.
[28] Todos mencionados, em documentos oficiais da prefeitura, tais como o citado RIO DE JANEIRO (2003a).

6.6 As *"garagens"* do Parque Royal: um caso emblemático de irregularidade e de paralelismos entre favela e cidade

Fechando o presente capítulo, reuniremos algumas notas a respeito do caso das *"garagens"*, que mencionamos de passagem, ao longo dos capítulos 4 e 5, e que merece alguns comentários específicos, em função de ter sido abordado por vários entrevistados. A princípio foi mencionado espontaneamente e, num segundo momento, em função de provocação do pesquisador, para quem foi ficando claro, ao longo da pesquisa, que se trata do problema interno de maior repercussão, no Parque Royal, no período recente, no que tange à sua ordem urbanística.

As "garagens" constituem-se num conjunto de, aproximadamente, 50 edificações – até aqui de um pavimento, porém dotadas de laje superior, sendo possível uma futura verticalização –, construídas no logradouro oficialmente denominado *Rua Boa Esperança do Parque Royal*, via popularmente chamada de *Rua do Muro.* Essa rua corresponde ao limite oeste da favela, correndo paralelamente ao Canal da INFRAERO, um estreito corpo hídrico que já se situa fora dos limites da AEIS instituída para o local. Ao tempo da realização do projeto de urbanização e da legislação, para essa favela, a Rua do Muro era edificada apenas em um de seus lados, aquele oposto ao do aludido canal. O lado dessa via que margeia o canal constituía uma estreita faixa de terra, mantida sem nenhum tipo de uso e ocupação, tal como se estabelece, em geral, para as faixas marginais de proteção de corpos hídricos.

Olhando-se para as microáreas existentes nessa favela, a Rua do Muro situa-se na área de expansão mais recente do Parque Royal, constituída, no final da década de 1980, mediante aquilo que os moradores definem como *"uma grande invasão"*, ocorrida à época, que chegou mesmo a ser repelida pela polícia. Assim, conforme percebido, pela equipe do escritório responsável pela elaboração do projeto de urbanização, esta microárea está marcada, internamente, como uma espécie de locus da irregularidade do Parque Royal, levando seus moradores a apresentarem certo sentimento de não pertencimento à favela, tendo cogitado, há tempos atrás, constituir uma Associação de Moradores específica para ela, proposta que não chegou a ir adiante, conforme já relatado na seção 4.2.4. Tal sorte de estigmatização compareceu em alguns depoimentos, nos quais, ao ser colocada

questão relativa às edificações irregulares, imediatamente se reportavam a situações existentes, nessa microárea, como se observa no exemplo abaixo.

> Agora essas construções o pessoal observa algum limite pra altura, pros andares? Até onde o pessoal vai fazendo?
>
> *Até o terceiro andar, porque não pode mais por causa do aeroporto, se fizer, no POUSO tem uma engenheira lá que vem ver a sua estrutura. Aqui, na verdade, é proibido pela Prefeitura fazer além de três andares.*
>
> *Mas tem umas... Na Rua do Muro, por exemplo, tem uma casa que já tá no quarto, só não bateram a laje. Tá com telha, mas na mesma altura. A pessoa, se quiser, pode bater a laje.*

Como surgiram as “garagens”? Uma boa versão, a respeito do que teria levado à constituição desse fato, foi-nos dada por um dos ex-integrantes da diretoria da Associação de Moradores, ao tempo em que a mesma funcionava como um conselho, e que hoje é comerciante, possuindo um bar na microárea da Rua do Muro:

> *Essas garagens é o seguinte. É aquilo que eu falei pra você. Quando tem uma sobra de terra, se a Prefeitura, a comunidade ou a Associação não usar aquele terreno pra um parque, uma praça, aquilo eles vão jogando lixo, vão aterrando, vai sobrando aquilo ali. Aí de repente, vem um espertinho e coloca uma garagem, coloca uma birosca, um trailerzinho e daqui a pouco aquele trailer se acaba. Aí mete tijolo. Daqui a pouco já existe a necessidade de ficar ali mesmo, porque trabalha ali mesmo, já bate uma laje. E pronto, já vira uma casa, né? Então tinha esse pedacinho de terra ali e como existia o valão, por trás desse muro, eles foram jogando entulho, lixo, foi aterrando aquele valão, aquele valão foi estreitando e foi sobrando uma terra ali, entendeu? Devido a muito peso, o entulho foi quebrando aquele muro da Aeronáutica. Como a Aeronáutica não reivindicou, porque ficava depois do valão, aí o que aconteceu: foi quebrando. E aquele pedaço de terra, que ficou entulho, entulho mesmo, foram colocando material de construção. Aí já fez uma proteção pra esse material de construção não desperdiçar em cima do valão, pra não descer na água, então foi surgindo aquele pedaço. Aí o camarada já fez aquele ali, tipo material de construção, depósito de material de construção. Aí o outro foi vendo que tinha mais terra, derrubaram o muro e hoje a idéia era colocar pra ser garagem né? Cada morador, que morava ali, na frente da sua casa, adquiria uma garagem.*
>
> É por isso que chama Rua do Muro ali então né? Eu não tinha entendido ainda...
>
> *É Rua do Muro por causa do muro que tinha ali. O nome mesmo é Boa Esperança. Mas tinha... popularmente é Rua do Muro.*

Com esse, depoimento pudemos compreender, também, a razão de ser do nome, usado pelos moradores, para identificar a rua em questão. A Rua do Muro,

assim como outras, do Parque Royal – tais como a *Rua da Praia* e a *Rua do Rio* –, evocam objetos que já existiram outrora, no lugar em que, hoje, encontram-se vias asfaltadas, urbanizadas e repletas de edificações, coladas umas às outras, de modo que constituem códigos indecifráveis, ao primeiro contato com essa localidade.

A visão dos agentes do POUSO a respeito do caso das "garagens" é, compreensivelmente, negativa, na medida em que configuram uma ocupação de bem ambientalmente protegido – faixa marginal de cursos d'água –, além de área *non aedificandi*. A ocupação desse local apresenta risco não somente para o fluxo normal das águas, como, também, para a estabilidade e salubridade das edificações, ali realizadas, e para a segurança de seus respectivos usuários. Conforme pudemos verificar, por observação realizada *in loco* – da qual não pudemos realizar registro fotográfico, por motivos que serão esclarecidos, abaixo –, as "garagens" constituem pequenas edificações, cuja frente é assentada diretamente sobre o solo, e os fundos encontram-se suspensos, apoiados por vigas ou pilares, assentados dentro do leito do canal. Acresce o fato de que, durante as discussões preliminares, a respeito do projeto de urbanização, cogitou-se, inicialmente, de desfazer e reassentar todas as edificações, então existentes na Rua do Muro, situadas do lado da rua oposto ao canal, uma vez que o leito da rua é de, aproximadamente, 4 metros, ficando as edificações dentro da faixa de proteção, definida na legislação em vigor. No entanto, prevaleceu, ao final, uma proposta mais flexível, que optou por manter as edificações existentes, considerando que já estavam consolidadas. Assim, o surgimento das garagens provocou forte reação, uma vez que representariam *"a exceção da exceção"*. Nos termos dos técnicos do POUSO:

> 1) *Mas aquilo ali é uma faixa* non aedificandi*, é uma beira de rio, é um canal que vem de dentro da Ilha, chamado Canal da INFRAERO. Se você for colocar dentro da legislação vigente, até a menor delas que é a da própria Prefeitura e da Rio-Águas, são 15m da beira para dentro, contadas não do leito, mas da margem. Se eu considerar esses 15m, a Rua do Muro, inclusive do outro lado* [o lado oposto à margem do Canal] *já não poderia existir. Quando foi feita a obra* [do Favela-Bairro]*, foi pensado 'gente, as casas são boas, vai ser uma remoção absurda, não tem por que fazer isso, já está consolidado, a rua já existe, então vamos deixar a rua, fazer calçada e muro do outro lado e acabou'. Isso foi feito exatamente para que ninguém avançasse para dentro do Canal. E daí simplesmente começou a brincadeira, o que seria o leito do Canal foi aterrado em parte para fazer a construção ficar retinha, eles estão estrangulando o Canal. Como as construções são muito recentes, eu cheguei a avisar algumas pessoas antes de embargar que, numa chuva de verão dessas, um Canal que vem lá de*

> *dentro da Ilha do Governador, você imagina o que poderá acontecer. Eu falei 'gente, vocês estão brincando com a natureza, que é muito mais forte do que qualquer lei. Vocês acham que constroem muito bem, mas eu espero que não caia nenhuma chuva de verão dessas'.*
>
> 2) *Mas na Rua do Muro, não existia problema. Foi feito o muro! O muro era... O muro com a calçada. Acabou! Aquilo ali é o limite. Do lado de lá tem um curso hídrico e você não pode fazer nada. Aliás, se você cotasse pela questão do curso hídrico, o afastamento que teria que ter, todas as casas do lado direito, do outro lado do muro, também não estariam ali. Foi feita uma concessão por ser área especial de interesse social, para que você não retire todos aqueles moradores, porque as casas eram casas habitáveis, não eram barracos como eles tiveram do outro lado, não eram palafitas. Mas construíram o muro para que não houvesse a invasão para cima do curso hídrico. E aí neguinho vai e faz o quê? Derruba tudo, depois de anos e anos...*

Um dos ex-agentes comunitários do POUSO acrescentou uma importante informação, a respeito do processo que originou as garagens: o presidente da associação, no período 2004-2008, "bancou" política e juridicamente a implantação delas. Após a definição e demarcação de lotes, e venda dos mesmos, esse presidente promoveu a formalização da propriedade desses novos lotes, por meio dos instrumentos ao alcance da associação, lavrando os respectivos *Termos de Legalização* e de *Transferência de Benfeitorias*:

> Foi o que aconteceu um pouco ali na fase do Genário, essa coisa do POUSO querer uma coisa e a Associação querer outra?
>
> *É. A gente era totalmente contra as garagens e ele totalmente a favor das garagens. Aí ele fez as garagens. As garagens foi feitas e tá aí até hoje, que está sendo até pro comércio. O que era pra ter carro, pra guardar carro, como ele afirmou, não é. Se você passar lá é salão, é loja pra material de construção. Foi quase no final, eu já nem estava mais no POUSO quando eles fizeram isso. Foi agora, tem um ano, mais ou menos.*[29] *Só quem estava era a Sandra. Isso foi idéia do Genário. Ele disse que a INFRAERO deu, assim a gente ficou sabendo, ele disse que entrou em contato com a INFRAERO. Depois a gente descobriu que era tudo mentira, que a INFRAERO não tinha liberado porcaria nenhuma. A INFRAERO teve aqui e até tirou fotos, disse que realmente não ia usar aquela área ali, mas que ali também não podia fazer nada porque passam aqueles canos ali, mas também... Ele resolveu lotear, vender e fez. E os malucos compraram. Tanto que tem lá esses comércios. Quem quis correr o risco, comprou, pagou, fez papel pela Associação, pelo Genário, e conseguiu. E ta lá até hoje. E o que foi feito também eu já não sei, porque já não era mais da minha época.*

O referido presidente assumiu publicamente a defesa dessa nova expansão horizontal da favela, bem como procurou dificultar os trabalhos de fiscalização e

---

[29] Essa entrevista foi realizada em 02/07/2009.

controle do POUSO sobre essa área, chegando até mesmo a ameaçar o técnico que, então, atuava nesse órgão e que estava começando a notificar os proprietários, quanto à irregularidade da ocupação daquela área:

> *Eu faço ronda para ver os problemas: no último mês eu emiti e entreguei 35 embargos, porque naquela rua junto ao Canal da INFRAERO, é uma rua onde tinha um muro do lado esquerdo e agora só existem construções de ponta a ponta. O muro serviu de testada de lote, aterraram para dentro do Canal, levantaram lá as suas...* [a entrevistada hesitou um pouco em continuar a frase, talvez procurando a melhor palavra] *estruturas, sapatas, pilares, cintas, etc. São as tais das 'garagens', sobre as quais você já ouviu falar pelo povo daqui. Quando, na Diretoria* [da Associação de Moradores], *essas coisas acontecem, por causa da falta de um verdadeiro poder de polícia, vamos dizer assim, de um controle da Justiça, o antigo Presidente da Associação que você conheceu...*
>
> Não conheci, só ouvi falar...
>
> *Que bom! Você não perdeu nada! Mas o antigo Presidente me ameaçava muito, botando o nome do outro na história* [refere-se ao chefe da boca de fumo]*. Dizia que 'se eu mexesse com aquilo lá, quando eu passasse por aqui, que eu ia receber tiro'. Eu custei a descobrir que a ameaça era dele. Você conhece as pessoas da comunidade, fala com elas e as pessoas vão procurar com o 'cidadão'* [o chefe da boca]*. 'De jeito nenhum, não tenho nada contra a Doutora não'* [alude ao que o chefe teria dito aos moradores]*. Eu fiquei quieta, porque sabia que o mandato dele estava terminando, ele vai sair da Associação e o que ia entrar eu tinha certeza que não ia ser o mesmo tipo dele e aí eu vou ter condições de fazer o trabalho. Eu esperei ele sair, quando ele saiu a primeira coisa que eu fiz foi a emissão dos editais de embargo. Saí e embarguei tudo.*

Um integrante da diretoria da associação, nesse mesmo período, afirmou-nos, em entrevista, que dela se afastou por discordar de várias decisões tomadas pelo então presidente, dentre elas a de autorizar a edificação das "garagens". A fala desse entrevistado dá a entender que essa nova expansão da favela teria o poder da boca de fumo por trás dela. A questão em tela é apresentada, pelo entrevistado, como uma espécie de tabu, nas palavras dos moradores, um tema "complicado", sobre o qual não se pode e/ou não se deve falar muito, e em hipótese alguma citar nomes, abusando de referências indiretas, genéricas e metafóricas, e sempre frisando que nenhuma relação tem com os envolvidos, tal como tudo o que se refere à célula local do tráfico de drogas:

> E o caso ali das garagens, como é que ficou aquela situação?
>
> *Aquilo ali a gente não tem nem como responder cara. Porque aquilo ali foi mais com outra gente, entendeu? Foi o outro Presidente, o Genário.*

Ah sim, na outra gestão, anterior né?

É. E aí a gente não pode nem falar sobre aquilo ali. Mas era proibido, tá entendendo? Por mim também não tinha aquilo ali. Se fosse pra vender, fosse pra alugar, preferia que desse mais pra quem mora de aluguel. Entendeu? Minha intenção era essa. Tá de aluguel? Tá precisando? Vai lá, faz teu canto.

Pra sair do aluguel né?

Pra sair do aluguel. Agora você tendo as coisas, você vender o que não é teu, eu já acho errado. Então a gente não deve nem estar se metendo nisso aí.

Ali foram pessoas que já tinham que compraram?

É. Pra fazer as garagens, botar os carros. Bem dizer, falaram que era para os carros, mas não é.

Nem tudo ali é pra carro né? Tem coisa ali...

É. Tem barzinho, tem lojinha, tem lan house que eles vão botar. Tem salão de beleza. Se é garagem pra que vai ter o salão? (risos) *Tá entendendo? Se é garagem, pra que vai ter uma oficina? Se é garagem, pra que vai ter um negócio de material de construção? Então eu acho pra mim que é errado entendeu? Tem gente que já... que já tem, entendeu?*

Faturou em cima né?

Então eu não acho esse caminho correto.

A crítica desse entrevistado toca num dos pontos mais repetidos pelos moradores: o desvirtuamento da idéia tal como ela foi apresentada, originalmente. Justificou-se a edificação naquele local sob o argumento da necessidade de espaço para guardar automóveis, o que acabou se revelando um argumento falacioso. Num sentido muito parecido, vão os depoimentos de outros integrantes de diretorias atuais e passadas da Associação de Moradores:

1) E esse caso aí das garagens, como é que os moradores estão vendo isso aí?

Olha, isso aí é uma coisa meio complicada. Na realidade eu não gosto nem de me meter nisso, porque é um negócio que todo mundo sabe que é indevido ali né? Todo mundo sabe que aquilo ali é um local que não era para construir. Eu não sei nem se, no caso, se avançaram na área que acho que é da Aeronáutica, se é da Marinha, não sei bem. Acho que é da Aeronáutica mesmo, ou da INFRAERO. Avançaram praticamente todo o terreno deles né. Se eles vierem mandar derrubar, quem vai levar prejuízo foi quem construiu. Na realidade eu não tô nem muito a par de como é que foi feito aquilo, foi na época de

> *Genário também. Eles já chegaram com esses negocinhos e construíram lá, entendeu? Assumiram ali.*
>
> 2) *Aí surgiu aqueles terrenos. Depois fiquei sabendo que venderam né? Começaram a vender cada pedaço...*
>
> É, porque tem coisa ali que não é garagem né? Que é comércio...
>
> *Mas o negócio não foi pela Associação, já foi pelo lado do tráfico, eles vendendo né. Eles se acharam por direito. A mim mesmo me ofereceram, mas eu não consigo fazer nem o meu aqui!*
>
> Então chegaram a oferecer pros moradores?
>
> *Eles próprios! O comentário né, 'olha, você quer? É X, é mil reais, é quinhentos'. Entendeu?*

Outros depoimentos reforçam a informação de ter havido oferecimento público dos lotes da área das garagens a todos os moradores do Parque Royal, constituindo uma nova área, que movimentou o mercado imobiliário local, gerando bons dividendos econômicos aos promotores desse negócio. Se verdadeira a hipótese de que a venda teria a sustentação do tráfico de drogas, as garagens teriam funcionado como um mecanismo de capitalização da célula existente, nessa favela. Alguns entrevistados trouxeram informações, no sentido de explicar o porquê do desvirtuamento das garagens para imóveis com outras destinações. Isso se deveria às desavenças entre os próprios responsáveis pela operação, nas quais, inclusive, teria sido violada a ordem do chefe do tráfico, no sentido de doar as áreas aos interessados em fazer garagens, simplesmente autorizando edificações, naquele local. Na medida em que ocorreu essa violação, desvirtuou-se a operação para a venda das garagens como se fossem lotes comuns, iguais a quaisquer outros, existentes na favela, podendo o comprador usá-los como quisesse:

> Como é que foi aquele caso das garagens ali?
>
> *(risos) É uma história tão complicada... A história das garagens eu sei por alto assim. Do nada, tinha uma moça que trabalhava de faxineira aqui, aí ela do nada começou a me dizer assim 'Tu não quer, não?' 'Não quer o que mulher?' (risos) 'Um terreno ali, um negócio na frente ali'. Eu digo: 'eu não'. O fulaninho, por sinal a criatura que morreu agora* [o chefe da boca de fumo do Parque Royal, que havia sido morto pela polícia, alguns dias antes da entrevista]*, estava vendendo aquela beirada todinha. O pessoal estava comprando para fazer garagem. E ela já tinha pegado uns 4* [lotes]*. Se eu quisesse, se a pessoa quisesse, ela passava. Eu digo 'Deus me livre'.*
>
> <u>*Isso aí deu muito pano pra manga. O que eu fiquei sabendo aí, na verdade, o fulaninho, que morreu recentemente, era outra pessoa que*</u>

era da Associação e que não está mais aqui, foi embora. Todo o Rio de Janeiro diz que o fulaninho lá doou pra quem quisesse fazer garagem. Juntou o que estava na Associação, junto com essa pessoa ruim, e começou a vender. A história foi essa. Ele doou. Aí juntou os 2 e começaram a vender. Até que deu muito problema. Venderam o que não era deles. A Prefeitura ia mandar embargar tudo isso aí. Era só garagem. Agora, tem uns 2 ou 3 que são lojas chique, tem porta de vidro, coisa linda, tem comércio. Perto da minha casa tem um que é uma coisa linda. Porta de vidro, coisa chique mesmo. Tem salão, tem loja, tem salão de beleza, tem confecção, tem bar...

E era pra ser tipo assim: 'você quer fazer uma garagem? Pode pegar aquele pedaço ali'. Porque do valão pra lá é da INFRAERO, do valão pra cá é Parque Royal. Você tem o carro, você quer aquele pedacinho ali pra fazer sua garagem, você faz. Mas não foi assim que foi feito. Na realidade ele, o que morreu, que mandava aqui, doou pra quem tivesse carro e quisesse fazer garagem pra botar seus carro dentro. Só que os outros dois que estavam aqui não fez isso. Pegou dinheiro e embolsou, aí ele tomou as providências dele. E aquilo que passou a ser garagem, agora tem comércio. Pra fazer isso derrubaram o muro. Pra fazer isso teve que tirar aquele muro de lá.

Derrubaram tudo e esse muro era da INFRAERO. Por isso que eu não sei não, deu muito pano pra manga. Teve gente que levou surra e mais surra, teve gente que caiu, que tomaram dinheiro, gente que vendeu o terreno pra você e depois pra ela (risos).

Para outros agentes comunitários, atuantes no local, estando esse caso associado ao tráfico de drogas, torna-se inviável para qualquer morador fornecer mais detalhes a respeito dele, sobretudo a autoridades públicas ou pessoas não muito bem conhecidas, dentre as quais se enquadraria o próprio pesquisador, que nem sequer tentou entrevistar algum dos titulares das referidas garagens, suspeitando que tal intento seria tão infrutífero quanto perigoso:

Esse problema das garagens, como você citou, mas é aquilo né, cada um bateu a retirada, porque, como eu te falei né, tem filho, tem marido, tem casa, tem família. Não vão bater de frente com coisa que... Vai ficar pra mim o quê? A Prefeitura, se acontece alguma coisa comigo, a Prefeitura, o Prefeito, vai sair de lá, vai vir pra cá pra me socorrer? Não vai, porque ele não vai nem saber do meu problema. O meu problema não vai chegar até ele. E ele tem outras coisas mais importantes, vários outros problemas que a gente vê no nosso dia a dia. Então fica complicado.

Outros relatos reforçaram a tese do descabimento da construção das garagens, invocando os padrões de gestão do espaço, adotado pelas diretorias da Associação de Moradores, em seu período de auge, afirmando que, naquele momento, tal fato não seria permitido:

Quando ele assumiu ainda não tinha aquilo ali né?

Quando o Gilson assumiu já tinha.

Não, quando o Genário assumiu.

Não. Na época do Oliveira não tinha nada disso. Eu tenho quase certeza que ele não ia autorizar isso aí. Eu tenho quase certeza que ele não ia autorizar, porque aquilo ali é obra que não tinha como, né? Não tem como você, no caso, a parte que divide as duas pistas, se dá espaço pra construir o comércio, mas ali não é pra construir comércio. Não tem como eu pegar, botar tijolo e construir ali. Se a Prefeitura autorizar uma coisa dessas, aí eles tão errados também. Eles sabem que aquilo ali é uma divisão, é um negócio pra passar pedestre, não é pra construir nada. Aí monta uma barraquinha ali, que seja o negócio do camelô, do milk shake, que bota uma carrocinha, que bota ali todo dia, tudo bem, mas que saiam. Mas a Prefeitura vem, deixa, o cara fica dois anos ali já acha que tem direito àquele pedaço. Já quer construir tijolo. Não vê ali na Avenida Brasil né? Aqueles trechos do outro lado da Avenida Brasil, tá todo construído. Tem casa de açaí, casa de não sei o quê. Tudo bem, é tudo trabalhador, mas não é legal, não sei se aquilo foi autorizado pela Prefeitura. Aqui é a mesma coisa, eu acredito que ele jamais iria autorizar. Não tenho certeza, não tou a par de nada, viu? É uma coisa que a gente nem se envolve, que não sabe na realidade nem porque construiu, quem são os donos. Conheço algumas pessoas que trabalharam ali, que a gente nem se envolve muito com uma coisa que, a gente sendo morador, dá impressão até pro camarada que tá tentando... que tá de olho grande, que tá tentando prejudicar alguém, uma coisa que a gente procura não se envolver né? Quando a Prefeitura tiver que vir para resolver, eles vão ter que se entender com eles. Quando a Prefeitura vier, eles derrubam mesmo, não tem esse negócio. 'Ah, mas eu fiz de alvenaria, fiz coisa, botei laje'. Meu irmão, se a Prefeitura vier, eles vão derrubar. Se estiver ilegal, eles vão derrubar.

Uma das preocupações latentes, entre alguns dos entrevistados, pelo caso das garagens, diz respeito à possibilidade de ocorrer uma nova expansão do Parque Royal, que poderia futuramente vir a estender-se pela área desocupada, existente além do Canal da INFRAERO. Isso poderia trazer um risco para toda a favela, na medida em que ela estaria, mais do que nunca, a se aproximar da área de proteção do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro:

É onde ficou aquilo lá? E a Aeronáutica não vem, não reivindicou nada. Porque existe o valão né. Que eu acredito que se a Aeronáutica não vier tomar conhecimento daquilo e fazer outro muro do lado de lá...aí já surge, já é uma brecha pra invasão. Que futuramente irá dar problema pro aeroporto, porque a pista, de subida ou de descida, é desse lado de cá. Então, pode se criar um grande problema futuro aí. Que venha não pra gente um avião desgovernado, com problema pra descer, com esse desrespeito de altura né? Então eu acho que a Aeronáutica tá dormindo no ponto aí. Do lado de lá já tem hoje criação de porcos...

Quem cria porco ali?

> *Têm muitos, vários, vários moradores. Tem gente já morando do lado de lá, tem ferro velho usando o espaço do lado de lá. Então, eu acho que pode se criar ali problema pro futuro.*

Tal possibilidade seria escassa, do ponto de vista dos técnicos do POUSO, que asseguram que a área em questão é efetivamente fiscalizada pela INFRAERO:

> Até me passou pela cabeça que a ciclovia podia continuar por ali, ir até lá no final da Rua do Muro...
>
> *Mas aí eu acho que ia ser pior. Porque no mar, neguinho não faz. Mas no rio é mole! Do outro lado é INFRAERO, a INFRAERO não vai se meter. Enquanto não passar pro lado de lá do rio a INFRAERO não se mete. Passou para o lado de lá do rio, aí a INFRAERO vai lá e diz: 'não pode!'. Se o cara botar, como tem ali, só um chiqueiro ou uma casa para cuidar de cavalo, aí eles até veem feio e toleram, mas eles estão de olho. Tem patrulha. Eles fazem um patrulhamento. Eles fazem investigação. Eles fazem uma fiscalização acirrada ali em cima. Aí os caras sabem e não se metem.*

Outra preocupação ressaltada diz respeito à iminência de operação de demolição das garagens, pela prefeitura, o que poderia provocar confrontos severos, antevendo-se uma forte resistência dos moradores:

> *Eu ouvi falar justamente que ia vir a ordem pra derrubar essas coisas que construíram, trailer, essas garagens que construíram na Rua Boa Esperança, que é a Rua do Muro, mas até então não vi nada, só ouço o pessoal comentar.*
>
> Certo, esse comentário já ouviu né?
>
> *Agora, tem poucos dias. E se acontecesse ia ser uma revolução, porque nunca aconteceu nada desse tipo, ne? A Rua do Muro toda fica assim, de garagem. Tem garagem, tem salão de beleza...*
>
> Já vi, tem uma ali que tá bem bonitinha, a pessoa fez um acabamento...
>
> *É teve uma moça que botou ar condicionado no muro, eu nem sei se era salão, mas tava fazendo uma obra mesmo.*

Em geral, as ações da prefeitura, no que tange ao controle das edificações, são sentidas pelos moradores como lentas e ineficazes, o que se repete no caso das garagens:

> *A Prefeitura veio, tem o POUSO... Até no momento não tenho visto mais eles aí não... Mas não fazem nada, não dá multa, fala que vai dá multa e ele não resolve. Fizeram umas garagens na Rua Boa Esperança, onde eu moro, falaram que iam derrubar, cadê? Cada um tá botando o que quer. Realmente vão levantar, vão botar casa pra alugar, porque a maioria que fez aquilo ali é pessoas que tem condições, não foi para pessoas que necessitam, que pagam aluguel. Eu acho assim, aquelas garagens era pra ser feita pra aquelas pessoas que pagavam aluguéis e tivesse uma renda baixa, mas não,*

quem pegou aquilo ali é pessoas que tem dinheiro, pra levantar e depois alugar de novo...

E teve muita gente que pegou pra vender. Hoje eles estão construindo, um vai ter loja de material, o outro vai ser um salão de beleza, o outro tá fazendo o segundo andar da garagem...

E até coisa de esgoto. Tem um esgoto que passa ali, a maioria do nosso esgoto lá daquela área, vai pra lá. Quer dizer, se a maré lá encher, vai dar sérios problemas, porque o Canal passa ali!

Tem gente fazendo segundo andar já?

Tá subindo uma parede lá embaixo.

O depoimento acima também ilustra outro sentimento comum, entre os moradores do Parque Royal: as garagens não beneficiaram pessoas necessitadas de moradia, constituindo uma espécie de concessão privilegiada, para aqueles mais bem aquinhoados do Parque Royal, servindo a propósitos de acumulação patrimonial. Logo, constitui uma invasão, que não se legitimou internamente, em face dos demais moradores, daí as críticas, quase unânimes, à formação dessa nova área.

A posição do atual presidente da Associação de Moradores também guarda algumas particularidades relevantes. A propriedade das garagens está formalizada junto à associação, estando regular sob esse ponto de vista, em que pese a consideração de que essa não deveria ter sido realizada, à época, pelo então presidente. A atual direção da associação não sai em defesa da situação, ali constituída, bem como dos eventuais direitos dos moradores que tenham adquirido alguma das garagens, endossando a visão de que se trata de apropriações e edificações não legalizadas, admitindo a possibilidade de sua demolição. Porém, o presidente deixa o assunto exclusivamente à atenção e decisão dos órgãos estatais, excluindo completamente a associação da gestão do mesmo, visto como um caso que não está na alçada comunitária. O máximo que faz é alertar os moradores do local, quanto ao risco de virem a sofrer ações da prefeitura:

E em que pé está esse caso das garagens, que da outra vez você tinha comentado? Como ficou essa situação?

Continua o mesmo procedimento. Ele está em processo de legalização ou demolição, conforme eu te falei na primeira vez. Isso aí continua a mesma coisa.

Eles conseguiram registrar, legalizar na Associação?

> *Fizeram, na época fizeram registro. Fez um registro comum. O Presidente fez à caneta e deu na mão de cada um. Se compraram ou não compraram, se foi dado, doado, aí eu não sei. Tem gente que fala que pagou, mas outros fala que foi doado. Aí eu não sei, não tenho essa informação completa. Também não procurei todos os donos pra saber se eles pagaram ou não pagaram, até porque já existe a documentação assinada por eles.*
>
> Essa documentação que você fala é daqui mesmo?
>
> *Daqui da Associação, feito pelo Presidente anterior como legalização, ele deu a legalização de funcionamento ali da garagem. Isso foi pro processo, pra Prefeitura, que tá em processo de legalização ou demolição. Isso vai caber a cada um deles, correr atrás, fazer a legalização, até porque se a Secretaria jogar para o Poder Judiciário, eles podem definir por demolição ou legalização, é critério da Justiça. Isso aí quanto mais tempo passar, pior, vai complicar pra eles mesmo. Eu sempre deixo isso claro pra eles.*
>
> E ali no caso, já teve varias transferências né? Ouvi falar que o pessoal pegou, foi vendendo, foi passando...
>
> *Ali já houve algumas transferências sim.*
>
> E isso está passando por aqui ou não?
>
> *Passa. As que foram feitas passaram por aqui. Têm algumas lá que foi feita de um pro outro, mas não veio daqui não. O primeiro que se instalou lá passou pra uma outra pessoa, mas não fizeram documentação nenhuma na Associação.*

O já citado Sr. Elói – o maior proprietário de imóveis do Parque Royal e dono de uma loja de material de construção, logo, o maior representante da *burguesia favelada*, no caso estudado – foi o único, dentre todos os entrevistados, que se posicionou favoravelmente às garagens, uma vez que um de seus filhos está entre os adquirentes de um dos imóveis, existentes nesse local:

> *Nós temos um problema das garagem... Era um muro, aquilo nós tivemos uma reunião com engenheiro florestal, a doutora da Subprefeitura, tivemos antes do Eduardo Paes entrar, no* [governo de] *César Maia. O que acontece? Nós temos rato, barata, o muro caiu todo, pra dentro do valão. O que foi feito? Um acordo entre os moradores e o próprio Presidente passado. Fizemos ali, hoje está bonito, não entra nada pro lado de cá, é tudo garagem, outros botaram alguns comerciozinhos pra ganhar o pão, mas está esperando a legalização do Eduardo Paes, nosso Prefeito, que possa regularizar a situação nossa, de modo geral...*
>
> Mas será que ele vai dar ali, estando na beira do Canal?
>
> *Uma pergunta bem colocada, Alex. Acredito que ele consegue com seu secretariado, ele vai apoiar porque, até o mosquito ficou mais difícil de vir pro lado da gente, porque ali era uma tristeza. Todo*

> *mundo jogava lixo, tudo que quebrava numa reforma jogava lá. Entupia o próprio valão, não tem uma galeria pra ficar mais bonito. Acredito que se ele tiver o Deus forte no coração, que ele tem, ele vai deixar, até porque eu tenho um filho que tá ganhando o pão. Formou-se ali um local para uma pessoa mais carente ganhar seu pão de cada dia. Para seus filhos não entrar de repente no pior, porque talvez o pai não tenha um espaço para trabalhar, eu consegui esse espaço. Eu tenho o mais velho, tem o espaço, fiz e entreguei a ele, pra trabalhar. Então acredito que o Eduardo Paes não vai mandar derrubar e vai ficar 'passa pra lá e passa pra cá', já que agora passou a ser uma área comandada pela Prefeitura, e a Subprefeitura fica sempre parada.*

Assim como outro entrevistado – um dos ex-diretores da associação, citado logo no início da presente seção –, o Sr. Elói lembra que, antes de ser tomada pelas garagens, essa faixa de terra, ao longo do Canal da INFRAERO, era utilizada como depósito de lixo e de entulho, provenientes das obras realizadas pelos moradores, que foram se acumulando no local. Ou seja, as garagens seriam defensáveis por terem dado uma destinação melhor, do que a existente, anteriormente, àquele espaço, retomando o argumento da função social dos imóveis em favelas, que discutimos na subseção 4.2.5.1. As garagens seriam fruto da perpetuação de uma situação de abandono, deterioração e ausência de destinação adequada, em determinadas áreas da favela. Esse problema não era muito visível, ao tempo do projeto de urbanização, porém, constituiu-se ao longo de, aproximadamente, uma década – entre 1996, data do encerramento das obras do Favela-Bairro, e 2007, data provável do apossamento particular da área –, período durante o qual teria sido possível evitar a constituição dessa ocupação, se houvesse investimentos contínuos, da prefeitura, nessa favela. Ao contrário, por força de estremecimentos políticos, o Parque Royal deixou de ser a *"menina dos olhos"* do Prefeito Cesar Maia, tendo sido praticamente abandonado, pela prefeitura, no período em questão. Isso porque o tão referido Oliveira, presidente da Associação de Moradores, no período 1996-2004, candidatou-se a vereador, em 2000, apoiando, para prefeito, o candidato Luiz Paulo Conde, então rompido politicamente com Cesar Maia, por quem acabou sendo derrotado, no 2º turno daquele pleito. Tal fato fez com que o candidato vitorioso vetasse qualquer investimento relevante, no Parque Royal, nos dois mandatos que exerceu, consecutivamente, entre 2001 e 2008. Há, portanto, uma perfeita equivalência entre o período da formação das garagens e o período de corte de investimentos, da prefeitura, no local, por decisão expressa do prefeito.

Para nós, ficam alguns questionamentos, relativos à representação do caso das garagens, pela grande maioria dos moradores do Parque Royal e pela própria Associação de Moradores, como o protótipo da *irregularidade*, existente no âmbito dessa favela. Tal representação se deveria ao fato de as garagens se situarem em área configurada, no Direito estatal, como *non aedificandi*? Ou será devido ao fato de haverem sido patrocinadas pela boca de fumo, como indicam vários depoimentos e evidências? Ou ainda ao fato de se localizarem na mais recente microárea da favela, que carrega sobre si o estigma de área invadida, tendo sofrido forte repressão policial, evento até hoje lembrado por vários entrevistados? Ou, finalmente, devido ao fato de resultarem de uma invasão, que serviu como fonte de enriquecimento, apenas para aqueles poucos, que aproveitaram uma escassa oportunidade de realizar lucros, surgida repentinamente? Poderiam todos esses fatores combinar-se e reforçar-se, mutuamente, no sentido de construir uma imagem de *irregularidade*, associada a esse caso, de maneira tão forte a ponto de produzir uma distinção interna do mesmo, e uma distinção profundamente negativa? Entre outras inferências possíveis, o caso das garagens parece-nos sugerir que a irregularidade imputada, pelos moradores, a esse caso pode não ser exatamente a mesma, de que tratam os agentes do POUSO, e com a qual estão preocupadas as políticas de regularização. Tal sugestão não chega a ser surpreendente, sob um ângulo orientado pela teoria da pluralidade jurídica, que estaria epistemologicamente melhor equipada para reconhecer os aspectos autônomos das juridicidades comunitárias, irredutíveis aos padrões do Direito estatal, não se reduzindo a reconhecer aquelas através desses.

Por fim, cabe mencionar um fato relativo à área do entorno imediato do Parque Royal, bastante assemelhado ao caso das “garagens”, aqui discutido. Conforme explicitado, no capítulo 4, na vizinhança do Parque Royal existe o Conjunto Habitacional Rubem Berta, popularmente conhecido como *AEROBITAS*, separado da favela, apenas pela Estrada Governador Chagas Freitas. Em nossa pesquisa, realizamos algumas entrevistas, também, com moradores e lideranças comunitárias desse conjunto, a fim de captar algo a respeito das relações da favela com o bairro existente, ao seu redor. Nessa pesquisa, apuramos a existência, no aludido conjunto, de algumas situações irregulares, assim relatadas pelos entrevistados:

> Aqui no Conjunto Rubem Berta tem caso, por exemplo, de comércio irregular ou de construções irregulares?
>
> *Ah, tem. Tem sim, tem uma coisa ali, próximo à Associação de Moradores* [do conjunto]*, tem ali uma... o pessoal se apropriou de um área, de uma área que seria ali destinada a uma escola ou hospital, você pode ver que tem a Associação de Moradores, e à esquerda tem uma porção de garagens e perto...*
>
> Umas casinhas?
>
> *É, que aquilo inclusive é meu, aquilo dali. Aquele espaço é público e pertence a todos os moradores, mas o homem fez na frente da casa dele. Aquela área era destinada a ser um hospital ou uma escola estadual, se não me engano. Aquilo ali sim, é irregular.*
>
> *O pessoal pegou pra fazer garagem, depois vendeu pro pessoal fazer... tem um monte de coisa ali.*
>
> *Tem comércio ali, você não viu não? Tem carpintaria, tem um cara que faz faixas... Mas aquela área ali é pública, ali é uma coisa irregular. Claro que tu vai perguntar pro cara, o cara vai mentir, você só olha pra tu confirmar isso que eu to falando, senão ele te ó* [faz um sinal de tiro com a mão]*, tu tá frito, não adianta chamar aquele delegado que é teu amigo. (risos)*

Além dessa situação irregular, outros entrevistados acrescentaram outras, também bastante conhecidas, no Conjunto AEROBITAS, tais como:

- a construção de grades em torno de vários blocos do conjunto, a fim de limitar o trânsito dos não moradores por suas ruas internas; construção que ultrapassa o alinhamento, configurando apropriação de área pública;
- a grande dificuldade burocrática para regularizar a aquisição de imóveis, problema assim relatado por um antigo morador e síndico de um dos edifícios:

> Aqui os imóveis são todos registrados corretamente, no RGI?
>
> *Tem muita gente que ainda não registrou, tem muita gente que os apartamentos ainda tão pela Cooperativa dos Aeroviários. Aí quando quer vender é aquele inferno porque tem que pagar a transferência da Cooperativa pra ele. Existem casos de ter até três donos, Cooperativa por primeiro, do primeiro pro segundo, do segundo pro terceiro.*
>
> Se quiser registrar vai virar uma bola de neve?
>
> *É a maior roubada, tem uma aí que ela veio aqui me procurar, eu apresentei a pessoa pra resolver isso pra ela, ele agora conseguiu localizar no Espírito Santo o primeiro proprietário. O cara foi legal, 'não tem problema, eu vou, faço a procuração'. Porque quem vendeu comeu mosca, não pagou nem o Laudêmio deles.*

> Ah, porque aqui tem o Laudêmio? Porque é área de Marinha né?
>
> *Tem Imposto Foreiro. Laudêmio é uma coisa, Imposto Foreiro é outra, aqui tem os dois. Laudêmio em todo lugar tem porque é a diferença entre a compra e a venda, e o Foro é anual.*
>
> Aí por causa disso o pessoal deve estar optando por não fazer nada em cartório, fazer contrato de gaveta?
>
> *Não, não, eles tão fazendo tudo em cartório agora, eles ficam com medo de perder tudo. Lógico, deve lançar um valor mais baixo pra pagar menos* [laudêmio] *e paga o restante por fora.*
>
> Mas funciona? Por que não deve ter uma tabela lá na União pra cobrar o laudêmio? Porque na Prefeitura tem, pro ITBI tem né...
>
> *Não. Às vezes eles pegam o ITBI, pega o valor do ITBI pra poder cobrar... O brasileiro é bom porque ele sempre tem um jeitinho né, sempre tem um jeitinho brasileiro pra ajeitar as coisas.*

Assim, como vemos pelos extratos transcritos acima, os entrevistados relatam situações existentes, dentro do conjunto, que, curiosamente, são bastante assemelhadas àquelas constituídas no Parque Royal, especialmente, a primeira delas, conhecida, inclusive, pela mesma alcunha de “garagens”. Em ambos os casos, temos problemas relativos à formalização das aquisições e de apropriação privada e irregular de área pública. Essas últimas são realizadas por segmentos de moradores, que se impõem aos demais, pelo poder da força. No caso das “garagens”, tanto na favela quanto no conjunto, elas a princípio se justificaram, para um determinado uso, sem caráter especulativo, mas se deslocaram rapidamente para esses fins, nos quais os espaços apropriados passam a ser explorados, economicamente. Trata-se de semelhanças que sugerem que forças e dinâmicas idênticas estariam operando, tanto na favela, quanto na cidade como um todo, realçando-se os elos e os intercâmbios profundos, que mantêm entre si, com a diferença de que, no caso da favela, a repercussão das irregularidades adquire uma amplitude muito maior, constituindo um terreno mais propício à articulação do que chamamos *“discurso da irregularidade”*. Tal ponto foi sintetizado, da seguinte forma, por um dos técnicos entrevistados do CRAS:

> *Eu costumo dizer que a gente faz um mito muito grande nessa divisão entre favela e asfalto, que é no mínimo absurda. Porque, se você olhar, tem muito esse mito: ‘ele mora na favela porque ele não paga luz, não paga água, tem ar-condicionado...’, e quantas vezes a gente também tem a internet que é a gato, quantas vezes a gente tem Velox que é a gato, quantas vezes a gente tem telefone...? A gente vê isso*

nas ruas da Portuguesa, os fios de telefone puxados pra dentro de casa...

TV a cabo?

Ih! Na Freguesia [bairro da região de Jacarepaguá] *tem vários pontos estourados pela Policia Federal, e Freguesia é um bairro nobre da cidade, da Zona Oeste! Bairro com pessoas com poder aquisitivo considerado alto. Tirando a Cidade de Deus, você tem a mesma informalidade que você vê na comunidade, você vê fora dela. A diferença é que aqui ganha contornos por ser em comunidade. Lá não ganha contornos, porque lá faz parte, é um jeitinho. Acho que a informalidade é mais um jeitinho do brasileiro do que por ser em comunidade ou não.*

Fora da favela, ela está num terreno menos fértil, né?

Ela está num terreno menos fértil. Ou talvez é mais fértil, mas é mais velado.

PARTE III

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CAPÍTULO 7 – CONCLUSÕES, HIPÓTESES E QUESTÕES ORIUNDAS DA PESQUISA

7.1 Especificidades na pesquisa do Direito de Pasárgada: algumas demarcações entre a pesquisa de Boaventura Santos e a presente pesquisa

Em que pese a obra de Boaventura Santos ter constituído uma referência fundamental, para a concepção e desenvolvimento da presente tese, algumas diferenças relevantes, entre a abordagem daquele intelectual e a que nos propusemos realizar, devem ser demarcadas. Em primeiro lugar, embora as referências empíricas de nossa pesquisa tenham reafirmado a centralidade da Associação de Moradores, nossa pesquisa não tinha por objetivo investigar práticas jurídicas que, necessariamente, girassem em torno dessa instituição, mas, ao contrário, investigar de que modo essa centralidade tem se transformado, nos últimos dez a quinze anos. A rigor, nossa pesquisa procurou mapear as instituições contemporâneas, do Direito da favela, bem como quais seriam seus agentes e que posições ocupam, no campo em que se inserem. Nesse sentido, a tese identificou os seguintes agentes relevantes, que interagem, no campo jurídico da favela:

- o Estado, basicamente, por meio de seus órgãos localizados na própria favela (CRAS, PSF, etc), destacadamente o POUSO, embora esses órgãos estejam articulados à direção superior da administração municipal (no caso do POUSO, a SMU);
- as organizações que agem a serviço do Estado, que muitas vezes são instituições de Direito privado, porém, desenvolvem ações instrumentais à intervenção do Estado, na favela, tais como estudos físico-territoriais e/ou socioeconômicos, projetos de urbanização e cadastramento de moradores e imóveis;
- os moradores, considerados de maneira individual e coletiva, uma vez que sua ação não se subsume àquela da associação, impondo à análise o tratamento de ambos como agentes diversos e relativamente autônomos entre si;
- as lideranças comunitárias, que desempenham um papel proeminente, dentro do conjunto dos moradores;

- os agentes comunitários, que, apesar de moradores da favela, são agentes a serviço do Estado, nela atuando, conforme a orientação, as pautas e as prioridades, estabelecidas pelo Estado, constituindo um agente, no qual se concentram os hibridismos e as contradições entre o campo estatal e o comunitário;
- os corretores de imóveis, agentes profissionalizados, que agem como mediadores, entre as partes, do mercado imobiliário local, cuja ideologia e gama de interesses também guarda relativa autonomia, em relação a seus clientes. Eles podem, por sua vez, ser distinguidos entre aqueles, que atuam profissionalmente apenas dentro da favela, e os que atuam dentro e fora dela, no chamado *"mercado formal"*;
- a boca de fumo, uma agência que, mesmo quando não chamada a atuar diretamente, exerce um relevante condicionamento das linhas de ação dos demais agentes do campo;
- profissionais diversos, que desenvolvem projetos ou trabalhos, na favela, operando como assessores de movimentos organizados; um agente *"supralocal"* (ou externo à favela), conforme definição de Alvito, que age em nome de um determinado conhecimento técnico-científico;
- vizinhos do bairro de entorno à favela, cujos movimentos, por vezes, repercutem na dinâmica interna da favela; logo, interagem (talvez imperceptivelmente) com os agentes, nela inseridos, ressaltando os condicionamentos que ocorrem "de fora para dentro da favela", como demonstramos, em diversos casos relatados na tese.

Desse modo, a favela em questão se configura como um campo jurídico plural e complexo, não obstante as intenções, por vezes monocráticas, da Associação de Moradores, que reproduz, em parte, os movimentos do Estado moderno, no sentido de chamar para si um determinado monopólio político, que, assim como no caso do Estado, não se realiza plenamente, e talvez jamais tenha existido, concretamente, valendo mais como orientação ideológica.

Por outro lado, nossa pesquisa não se centrou, propriamente, na realização de um mapeamento ou diagnóstico dos mecanismos e instrumentos de resolução de conflitos, que se encontrem em operação, no caso estudado, embora tenhamos abordado essa temática, *en passant*, em diversos momentos. Voltamos-nos, antes, às práticas locais, relativas à formalização da propriedade, bem como aos diversos

aspectos envolvidos, na regulação da atividade edilícia, na qual se destacam as diversas constelações, imbricações ou articulações entre o Direito estatal e o Direito comunitário. Na obra de Boaventura Santos, não se confere destaque, dentro das atribuições ou funções exercidas pela Associação de Moradores, ao aspecto da organização, coordenação e controle dos processos de edificação ou mesmo de apropriação de novas áreas, no processo de expansão da favela, tal como procuramos registrar, na presente tese. Parece-nos que essa configura uma dimensão inescapável, para abordagens que se proponham atualizar o debate a respeito do Direito de Pasárgada ou do Direito Comunitário, como preferimos nos referir, ao longo da maior parte da tese.

O debate sobre as relações locatícias também nos parece constituir outro aspecto de grande relevância, para os estudos contemporâneos sobre essa mesma matéria, que, igualmente, não foi explorada, na pesquisa de Boaventura. Nela se acentuaria a importância de alguns dos agentes, acima relacionados, reafirmando-se a pluralidade e complexidade que extrapola a figura da Associação de Moradores. Trata-se de um aspecto do Direito comunitário, a respeito do qual nossa pesquisa empírica levantou elementos consistentes e relevantes. No entanto, optamos, conscientemente, por excluir essa matéria do escopo da tese, uma vez que a mesma exigiria a construção de um quadro teórico específico, que extrapolaria aquele que estabelecemos, nos capítulos 1 a 3, o que poderia ampliar, demasiadamente, o seu objeto, em detrimento da consistência na exploração dos dados empíricos e da própria unidade e delimitação, do referido objeto. A questão das locações constituiria um esforço futuro, a ser desenvolvido no sentido de irmos construindo uma visão mais aproximada do que seria a totalidade do campo do Direito da favela, ao qual, também, poderia ser agregado o problema dos processos de transmissão intergeracional da propriedade imobiliária.[1]

---

[1] Objeto do trabalho de Weber (2005).

7.2 A teoria da pluralidade jurídica: as críticas a ela opostas e o modo como a aproveitamos

Na presente tese, trabalhamos com a teoria da pluralidade jurídica, enquanto uma ferramenta analítica, no sentido de favorecer a aproximação de nosso objeto, a regulação jurídica das favelas, a fim de que não ficássemos limitados a um olhar externo, a respeito desse fenômeno, mas, apreendendo-o, em sua materialidade. Apesar das críticas opostas a essa teoria, que apontam para as debilidades do chamado Direito comunitário, chegando ao ponto de questionar a juridicidade desse sistema de controle social, consideramos que tais críticas não são de molde a descartar a aludida teoria, como uma ferramenta adequada para tratar do objeto que construímos, sobretudo, se considerado os processos de segregação socioespacial que envolvem as regiões favelizadas, particularmente, no caso da Cidade do Rio de Janeiro. No sentido de tentar estabelecer um olhar panorâmico, distinguiríamos três situações fundamentais, no tocante à crítica à teoria da pluralidade:

1. as críticas que têm sido contempladas, nas elaborações mais recentes dessa teoria, contribuindo para sua atualização e refinamento, como, por exemplo, aquelas que se referem ao caráter vanguardista e de ruptura com a ordem instituída, com que as manifestações jurídicas comunitárias estariam natural ou automaticamente comprometidas;
2. as críticas que repelem a teoria da pluralidade, enquanto resposta aos problemas atuais do funcionamento dos sistemas jurídicos, mas que (segundo nos parece) não a invalidam, enquanto ferramenta de conhecimento, análise e interpretação desses mesmos sistemas;
3. as críticas que podem ser refutadas, com base nas evidências colhidas, em nossa própria pesquisa, como seria o caso daquelas que apontam para a redução da regulação comunitária a relações baseadas no uso da força e/ou de privatização possessiva do Direito, em função da dominação local, exercida pela boca de fumo.

Entendemos que a teoria da pluralidade se mostra uma ferramenta útil, no esforço de compreensão da concretude das relações jurídicas estabelecidas, tanto no caso das favelas, como de outras regiões ou campos sociais, na medida em que estimularia o sujeito cognoscente a liberar-se das amarras teóricas, representadas

pelas perspectivas formalistas ou, ainda, etnocêntricas, ambas de especial (e negativa) influência, no âmbito do pensamento jurídico.

Assim, a teoria da pluralidade pode constituir uma inspiração teórica fértil, na medida em que ocorra uma constante vigilância epistemológica, que incorpore diretivas como as seguintes:

- evitar pré-noções ou determinismos ideológicos, que conduzam a um maniqueísmo, em relação ao Estado, ou a uma apologia do Direito comunitário e/ou a uma visão mecanicista das relações de dominação;
- distinguir o debate a respeito do *ser*, em relação ao debate a respeito do *dever ser*, dos sistemas jurídicos, em outras palavras, não passar, desatentamente, de um movimento descritivo e crítico a um movimento prescritivo e normativo;
- captar as nuanças da experiência jurídica em curso, nas favelas, quer tanto em seus aspectos violentos, como dialogais, quer nos mecanismos de acomodação, como de resistência, quer nos seus movimentos de apropriação da ordem jurídica estatal, como de construção original;
- abandonar as abordagens evolucionistas a respeito dos sistemas jurídicos, nas quais o Direito comunitário caminharia, irrefreavelmente, para sua absorção pelo Direito estatal – numa compreensão má da *“normalização”*, de que fala Luciano Oliveira – enxergando-se não mais do que uma linha de convergência entre as distintas formas jurídicas, que parece buscar, no fundo, uma confirmação sociológica para o postulado político do monopólio estatal, da produção jurídica.

Baseados nas diretrizes acima, diríamos que a hipótese segundo a qual, no caso brasileiro e latino-americano, de maneira geral, os movimentos populares teriam uma característica marcadamente centrípeta, de luta pela legalidade estatal e não de ruptura com ela e construção de uma nova legalidade, mostra-se apenas, parcialmente, verdadeira. De fato, os dados produzidos, em nossa pesquisa, sugerem que muitas das instituições jurídicas em uso, na favela estudada, teriam sido desenvolvidas sob a inspiração das instituições estatais – numa espécie de emulação ou simulacro dessas últimas ou, ainda, como atendimento de

necessidades simbólicas e políticas –, bem como parece bastante concreta a expectativa dos moradores de favelas, no sentido do reconhecimento de suas propriedades pelo Estado. No entanto, observa-se, também, a instituição de solenidades específicas ou a admissão de possibilidades inexistentes, no âmbito do Direito estatal. Mais ainda, as indicações que fizemos, a respeito da formalização da propriedade, à qual aspiram os moradores do Parque Royal, bem como a respeito dos conflitos envolvidos na regulação, pelo Estado, do uso e ocupação do solo, nas favelas, constituem pautas para a própria reformulação das bases legais, referidas a essas matérias, e da própria política de intervenção estatal, nas favelas, incluída aí as estratégias de construção e de implementação da normatividade estatal.

Portanto, o movimento real, captado em nossa pesquisa, não se caracterizaria como um movimento puro e simples, em direção à legalidade estatal, tal como ela já está posta, mas a uma legalidade, em parte, transformada pela incorporação das instituições comunitárias e das aspirações de seus agentes. Uma das evidências nesse sentido residiria nos contornos que a instituição da propriedade assume, no caso estudado. A despeito da mercantilização dos imóveis, que evocaria a concepção de propriedade, produzida sob a ordem capitalista, compõe essa mesma instituição um sentido específico de função social, bem como se sujeita essa propriedade a uma série de circunstâncias da economia doméstica e das redes de relações pessoais do titular, que configuram uma instituição mais complexa, do que aquela. Apesar da inegável intensificação do aproveitamento dos imóveis e de sua aplicação em moldes rentistas, tais processos não ocorrem de maneira descolada de outros valores, que não se reduzem ao proveito econômico a ser extraído da propriedade do solo.

O mesmo pode se dizer no tocante ao Direito de construir, no qual o movimento dos moradores do Parque Royal parece longe de configurar-se como a busca da regularidade edilícia e urbanística, em conformidade aos termos como essa se encontra colocada, pela prefeitura, a despeito dessa regularidade ser algo que, como concepção geral, seja de interesse dos moradores, tal como demonstraram os dados da pesquisa. A aplicação, ao caso estudado, da hipótese dos movimentos centrípetos e sem caráter de rejeição ou desconfirmação da ordem estatal estabelecida implicaria não considerar os jogos de força – latentes ou explícitos –, noticiados e analisados, no capítulo 6, que envolvem disputas relativas a um novo sistema de classificação dos espaços, na favela. Tal movimento teórico

corresponderia, em linhas gerais, ao movimento que tem sido feito, pela prefeitura, no campo político, que apreciamos criticamente, interpretando que o mesmo está imbuído de diversos aspectos de violência simbólica, como procuramos demonstrar, no debate a respeito da “reforma cultural” dos moradores da favela, proposta no âmbito do processo de regularização e de implementação da normativa urbanística estatal, e que constitui uma das faces visíveis do projeto político, subjacente aos referidos processos.

7.3 O processo de desjuridicização

Figura entre os objetivos da presente tese, tal como anunciado desde seu próprio título, retomar a senda aberta por Boaventura Santos, em sua pesquisa, nas favelas cariocas, rediscutindo suas hipóteses e interpretações, numa reapropriação de sua teoria sociojurídica, no contexto contemporâneo. Nesse contexto, verificaram-se amplas transformações, na configuração tanto da ordem jurídica, quanto das próprias favelas, em relação àquele contexto que Boaventura tinha diante de si, quando de sua pesquisa original, no início da década de 1970. Assim, um dos pontos, que mereceria ser rediscutido e recolocado, versa sobre o problema da “exclusão jurídica oficial”, a que ele alude, indagando-se até que ponto persistiria essa situação.

Em nossa compreensão, a adoção da teoria da pluralidade, como referencial epistemológico e metodológico, não implica abandonarmos a reflexão sobre as relações jurídicas existentes, num espaço social como as favelas, feita do ângulo do Direito estatal. Muito embora sejamos de entendimento que tais relações podem e devem ser interpretadas, com base na noção de Direito consuetudinário – parecendo-nos apropriado o conceito de *“costume instantâneo”*, proposto por Boaventura, para designar os costumes novos ou recentes, próprios da sociedade contemporânea e incomparáveis aos costumes das chamadas *“comunidades tradicionais”*, sob pena de rigorosa inaplicabilidade desse conceito, à sociedade contemporânea –, isso, de forma alguma, excluiria o reconhecimento de que a matéria sob análise é recepcionável juridicamente, no âmbito do Direito positivado nas leis. Várias razões poderiam ser invocadas em suporte dessa proposição, dentre elas a própria expectativa dos moradores, da favela estudada, em que a

titulação da propriedade, de que dispõem, tenha validade tanto dentro, como fora da favela, conforme registramos no capítulo 5.

Nesse sentido, deve-se reconhecer que os contratos de compra e venda de imóveis, nas favelas, mesmo que não transfiram propriedade, entendida enquanto um dos Direitos reais, que figuram no Código Civil brasileiro, geram efeitos nada desprezíveis, à luz dessa mesma codificação; direitos esses de natureza obrigacional (decorrentes quer do contrato, quer da realização de acessões e benfeitorias) e de natureza possessória. Assim, os contratantes são sujeitos de diversos direitos e de outras situações jurídicas subjetivas, reconhecidas pela ordem jurídica estatal, algumas delas em processo de amplo fortalecimento – na legislação, na teoria e na jurisprudência –, havendo fundamentos jurídicos razoáveis e disponíveis para sustentá-los e reconhecê-los, em juízo. Em suma, dos negócios jurídicos realizados, nas favelas, decorrem diversas implicações jurídicas da ordem do Direito estatal, não constituindo um tema que deva ficar relegado ao plano paraestatal ou extraestatal, o que configuraria a maneira como compreendemos a debatida "exclusão jurídica oficial", em sua acepção contemporânea.

O exercício de reconhecimento das implicações jurídicas atuais – que independem de mudanças legislativas necessárias, ou daquilo que as políticas de regularização possam acrescentar – dos negócios e dos procedimentos, adotados nas favelas, constitui, a nosso sentir, um exercício estratégico, quer do ângulo teórico-jurídico, quer do ângulo das suas implicações sociopolíticas. Do ângulo teórico, tal exercício pode esclarecer as possibilidades de efetivação dos direitos, o que nos parece constituir um indicador indispensável, para aquilatar a qualidade e/ou o grau da integração das favelas à cidade. Do ângulo sociopolítico, ele muito pode contribuir para a afirmação da cidadania e da condição de sujeito de direito, por parte das coletividades que são objeto de segregação socioespacial. Julgamos que, até o presente momento, tal exercício foi pouco realizado, aquém do que seria possível e necessário, sendo esse mais um dos efeitos da barreira ideológica, de natureza dualista, que atira, acriticamente, uma grande parcela das relações e negócios jurídicos, realizados entre pobres, no terreno da extra ou paralegalidade, reproduzindo o processo que Boaventura Santos (SANTOS, 1980) denominou *"ilegalidade existencial"*. Nos termos de Ferraz Jr. (1984), elas seriam enquadráveis, apenas, como rejeição ou como desconfirmação da ordem jurídica estatal, não se concebendo um lugar para as mesmas que possa ser validado, por essa mesma

ordem. Essa seria, provavelmente, uma das grandes barreiras para que se possa configurar a almejada integração das favelas, que configuraria a vigência do Estado de Direito, nesses espaços. Em outras palavras, com o aludido exercício, estaríamos prevenindo o problema que, na presente tese, conceituamos como *desjuridicização das práticas jurídicas encontráveis, no espaço das favelas*.

A perspectiva da *desjuridicização* seria aquela que não reconhece os efeitos jurídicos, produzidos na ordem jurídica estatal, atualmente em vigor, por atos como aqueles realizados perante a Associação de Moradores, não assinalando os direitos e obrigações, que dele emergem, que seriam exigíveis com os instrumentos do próprio Direito estatal. Nas entrevistas que realizamos, o depoimento de um corretor de imóveis, atuante no chamado “mercado formal”, pareceu-nos bastante representativo dessa perspectiva: em sua avaliação, tais atos oscilam entre práticas inadmissíveis para um corretor – classificando como “zangão” aqueles que delas participam – e práticas curiosas, exóticas, diferentes, fruto de uma particularíssima criatividade, da qual seriam dotados os moradores de favelas. Em nosso juízo, trata-se de duas variações de visões estereotipadas: a primeira, de caráter assumidamente negativo, colorindo as práticas comunitárias com as tintas da ilicitude e da condenação moral, e a segunda, uma estereotipação com algum verniz de generosidade e condescendência para com os extratos sociais subalternos, porém, igualmente excludente – ou, nos termos de Boaventura Santos, igualmente antiemancipatória. Em termos jurídicos, de um lado teríamos a perspectiva que inquina de nulidade todos esses atos, de outro, aquela que nada enxerga, neles, além de um suposto “Direito alternativo”, ao qual se refere Junqueira, categoria que, aliás, não vemos comparecer, nos textos consultados de autoria de Boaventura Santos. Muito embora não neguemos a validade da categoria adotada por Junqueira, criticamos e rejeitamos a perspectiva que esgota, nessa categoria, as possibilidades de representação e de qualificação jurídica dos atos e das normas, como aqueles que expusemos e debatemos nos capítulos 5 e 6 da presente tese. Entendemos que tal perspectiva produz um confinamento indevido desses atos e normas, numa região do campo jurídico, que as coloca eternamente entre aspas, lançando dúvidas (a nosso ver, injustificadas e essencialmente ideológicas) sobre a sua validade e licitude.

Conforme explicamos, ao longo da tese, a noção de desjuridicização não se confunde, não implica e não se reduz à noção de regulação, à qual recorremos

amplamente, ao longo do texto. Em outras palavras, afirmarmos a existência de um processo de desjuridicização não significa ou implica a afirmação da desregulação da região da favela. Ao contrário, parece-nos que a intensa regulação, que procuramos cartografar, nos capítulos 3 a 6, não tem assegurado plenamente, até aqui, a juridicização das práticas, das instituições e das relações jurídicas, de interesse imediato, dos moradores de favelas, processo cuja evidência maior residiria no não reconhecimento dos efeitos delas, no âmbito do Direito estatal – o que observamos, por exemplo, em acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, debatido em Magalhães (2007c). Tais posicionamentos reforçam os existentes obstáculos objetivos ao exercício pleno dos direitos, por parte dos moradores de favelas, em especial, a aqui criticada visão das favelas como regiões anômicas. Trata-se, portanto, de um relevante processo de dominação, em funcionamento, especialmente, nas sociedades latino-americanas, no qual determinados fatos e relações são juridicamente desqualificados, e essa representação seria *resistente* mesmo ao fato de se dispor de um sistema legal e político, tendencialmente, poliárquico, tal como ocorre no Brasil, a partir de 1988. Assim, não consideramos que o problema em tela se resolva, ou decorra, com base em reformas no sistema legal estatal, posto que é um problema que transcende esse patamar. Não consideramos, também, o enquadramento jurídico dos fatos sociais como um movimento estritamente racional, redutível aos procedimentos dedutivos e/ou lógico-formais, mas, sim, matéria que possui uma inexpugnável dimensão ideológica. Embora os procedimentos lógico-formais sejam parte efetiva do pensamento jurídico, eles estariam longe de esgotar a complexidade das operações mentais do jurista, o que constituiria uma *utopia científica*, de caráter racionalista.

O processo de desjuridicização do Direito comunitário constituiria, assim, um obstáculo ao fortalecimento do Estado democrático e da cidadania, uma vez que, através dele, confinam-se as relações jurídicas, que interessam aos moradores de favelas, ao plano que Eduardo Carvalho (CARVALHO, E. G., 1991) definiu como o das *necessidades*, impedindo-se que sejam alçados ao plano dos *direitos subjetivos* e avaliados, percebidos ou representados, juridicamente, como tais. E isso não ocorre a despeito do fato de ser racionalmente e razoavelmente possível que se chegue a tal conclusão, mediante os procedimentos, já conhecidos e disponibilizados, pela ciência jurídica, e amparado pelas normas, já positivadas, no ordenamento estatal. Ele importa num descolamento entre as transformações na

posição das favelas, no ordenamento jurídico estatal, conforme demonstrado no capítulo 3, e o *status* jurídico objetivo das instituições do Direito comunitário. Representaria, assim, um fechamento do Direito estatal em relação a esse, uma clivagem entre esses dois mundos jurídicos, de modo que se tornaria insuperável o problema ao qual nos referimos, ao final do capítulo 5: a formalização da propriedade, conforme o sistema comunitário (sistema 1), não alcança validade, fora da favela, ao passo que aquela, realizada conforme o sistema estatal (sistema 3), não alcança validade, dentro da favela. Nesse contexto, ganha sentido a hipótese da constitucionalização simbólica, proposta por Marcelo Neves: o maior nível de (à falta de melhor termo) *inclusão jurídica* das situações relativas aos moradores de favelas, nos quadros do Direito estatal, corresponderia a uma aparência enganosa, uma vez que, embora tenha surgido uma legislação voltada a tratar, especificamente, das favelas, essa não se mostra estruturada a conferir garantias legais às relações jurídicas, aí constituídas. Em outras palavras, teríamos regulação sem emancipação. Nesse contexto, o Direito comunitário continuaria a se reproduzir, talvez aumentando a necessidade simbólica de incorporar artefatos do Direito estatal, a fim de suprir o déficit de legalidade, a que se encontra confinado. Com a desjuridicização, em conclusão, expande-se o fenômeno da ilegalidade existencial, do plano dos moradores de favelas, para o plano das estruturas jurídicas desenvolvidas, na favela.

7.4 Os componentes da regulação das favelas

Na presente tese, procuramos, outrossim, demonstrar o caráter regulado das favelas, regulação na qual se articulam Direito estatal e Direito comunitário, não havendo forma jurídica que opere, concretamente, em estado puro, separada de outras formas de juridicidade e de outras formas de controle social. Muito embora tenhamos identificado, no capítulo 6, a existência de uma aspiração a faculdades construtivas, que muitas vezes não são admitidas, pelo ordenamento estatal, isso não se desdobra num campo marcado por uma caótica ausência de regulação ou pelo crescimento desordenado, tomado no sentido de isento de qualquer forma de controle ou limitação de ordem social. Ao contrário, além dos controles propriamente jurídicos, interagem outros, de diversas ordens, ditos extrajurídicos, que muitas vezes se revelam mais decisivos e determinantes das decisões individuais, do que

as normas estatais ou comunitárias, conforme demonstramos no capítulo 6. O conjunto de dados, proporcionado pela pesquisa de campo, levou-nos a descartar tanto a hipótese da liberdade urbanística, como aquela que encara o crescimento das favelas como pautado por dinâmicas especulativas, que seriam até mesmo mais acentuadas, do que aquelas, verificadas nas regiões tradicionalmente integradas à cidade, vendo-se na favela uma espécie de lócus de um capitalismo selvagem, que já não teria lugar, no restante da cidade. Parece-nos que tal perspectiva baseia-se em idealizações de ambos os espaços urbanos em questão – a favela e, digamos, grosso modo, a "não-favela".

Buscamos trabalhar com a hipótese de uma regulação contraditória e conflituosa, uma vez que marcada pelo relativo, mas não desprezível divórcio entre normas jurídicas estatais e expectativas normativas dos moradores de favelas. Nesse sentido, apesar de termos verificado que a ação fiscalizadora da associação seria integrada àquela, desenvolvida pela própria prefeitura, de modo que a ação da prefeitura seria uma continuidade da ação da Associação de Moradores, o conjunto de elementos articulados, especialmente, nos capítulos 4 e 6, estaria a demonstrar que se trata de uma integração contraditória, marcada por uma tensão interna e estrutural.

Se a regulação não se dá somente por força das normas jurídicas, também não se dá, exclusivamente, pelo mercado. O mercado imobiliário, constituído nas favelas, não se mostra nem como um mercado desregulado – o que o converteria num protótipo do mercado perfeito e equilibrado, do qual cogitam utopicamente as vertentes mais radicais do liberalismo econômico –, nem como um mercado isento de algumas características não mercantis. Isso porque nele operam agentes movidos não apenas por determinações de natureza especulativa, não se reduzindo ao clássico *homo aeconomicus*, que também constitui uma construção abstrata, em relação aos agentes sociais concretos. Assim, à busca utilitária do maior proveito, articulam-se ditames de reciprocidade e de preservação de determinados bens de natureza não patrimonial, o que acreditamos não ser, sequer, uma característica exclusivamente observável, no caso das favelas.

Por outro lado, no debate realizado a respeito do controle das construções, destacamos a reação negativa, por parte dos moradores, em face da mesma, inclusive, com a possibilidade de resolução do conflito, mediante o uso da força. Em nossa perspectiva, esse fato sinaliza para o que, baseados em Boaventura Santos,

nomeamos como o componente violento, observável em diversos momentos, no processo de regulação das favelas, no qual visualizamos, além desse, as normas costumeiras, oriundas dos pactos estabelecidos, entre os moradores e, por fim, as normas editadas pelo Estado, todos esses componentes em relação dialética e contraditória. Nossa hipótese é a de que a importância do componente violento, no caso de cada favela, seria determinada, de acordo com o *status* e o perfil de atuação dos agentes, que operam no campo que nelas se configura. Em outras palavras, dada a importância relativa dos agentes, que operam baseados em mecanismos violentos, como a boca de fumo e as agências do Estado (não exclusivamente, aquelas de natureza policial), importância que é dada pelo grau de legitimidade local de outros agentes, que possam representar um contraponto ou alternativa em relação a esses, a capacidade de influenciar – e, no limite, de *"contaminar"* – as relações estabelecidas, nesse local, pode ser maior ou menor.

As agências do Estado, na verdade, teriam a capacidade de atuar nos dois polos, que acima definimos, quer como um agente que pode atuar, no sentido de reforçar (pela ação, precária ou não, e pela omissão) os mecanismos violentos de construção e imposição da ordem jurídica e urbanística local, quer como agente capaz de intervir como contraponto ou contenção, desses mecanismos. Com isso, exprimimos o nosso afastamento das teorias que buscam interpretar os processos sociais, nas favelas, com base na noção de ausência ou carência do Estado, que, conforme as perspectivas que criticamos, no capítulo 2, remeteria os moradores de favelas, inescapavelmente, à legalidade de fato das forças atuantes, em seu cotidiano, numa versão moderna do estado de natureza hobbesiano. Julgamos mais adequado o esforço teórico em se tentar apurar as formas específicas de atuação do Estado, nas favelas, as vicissitudes, nuanças e estratégias, que esse desenvolve em face delas, tal como procuramos demonstrar, especialmente, nos capítulos 3 e 6. Consideramos que o estabelecimento de um ângulo de análise, como aquele que aqui propomos estaria mais apto a captar e analisar os movimentos dos agentes envolvidos, caminhando numa linha que busca reconhecer o que as favelas objetivamente **têm**, isto é, qual o conteúdo das relações sociais que a envolvem, quais as instituições e agentes que nela interagem, de que modo esses operam, escapando, assim, do viés analítico que procura "conhecê-las", com base naquilo que, real ou supostamente, lhes faltaria.

7.5 As constelações entre o Direito estatal e o comunitário e a crítica à perspectiva dualista

Os dados revelados, por nossa pesquisa, parecem reforçar a tese de que as ordens jurídicas estatal e comunitária encontram-se em um contínuo e conflituoso processo de diálogo, havendo diversas formas em que uma é condicionada pela outra, por exemplo, no processo em que as instituições, rituais e procedimentos, adotados no âmbito da favela, constituem-se recorrendo à incorporação de elementos originários da ordem jurídica estatal. Vemos nesse processo um capítulo dos conflitos sociais mais amplos, próprios de sociedades capitalistas periféricas, como a brasileira, isto é, tratar dessas ordens jurídicas constitui nada mais do que um ângulo para tratar de como se constitui a ordem social, como um todo. Não estamos, pois, diante de duas ordens estanques, isoladas entre si, o que representaria uma perspectiva dualista, a respeito do objeto estudado, perspectiva que refutamos em nossas referências teórico-metodológicas. Pode-se afirmar, com maior rigor, que estamos diante de uma juridificação híbrida, isto é, o Direito comunitário, a que aqui nos referimos, representa não uma "outra" ordem, inteiramente diversa e apartada da estatal – daí porque não nos valemos da expressão "Direito alternativo", utilizada por Junqueira – ou, ainda, de uma ordem necessariamente em déficit, perante a estatal, mas de uma ordem jurídica construída no embate, no diálogo e na contradição com aquela posta pelo Estado.

Por outro lado, o fato de recusarmos o dualismo metodológico, acima referido, não se confunde com a negativa do reconhecimento da situação de subordinação, à qual as coletividades favelizadas encontram-se submetidas, posto que a comunicação e os fluxos existentes, entre essas ordens, é profundamente desigual, parecendo-nos correta a hipótese de Boaventura Santos a respeito da *"troca desigual de juridicidade"*, que vigoraria entre Estado e favelas. Nossa recusa do apontado dualismo significa, diversamente, não recorrermos à noção de *exclusão* como ferramenta explicativa dos processos sob análise – o que deliberadamente ocorreu no presente trabalho –, uma vez que nossa interpretação caminha na perspectiva da *integração subordinada*, que nos parece mais acertada e fértil ao trabalho analítico. Tal perspectiva apresentaria a vantagem de melhor levar em conta o atual contexto, em que uma série de equipamentos e serviços públicos chegaram à favela estudada, além da própria institucionalidade que analisamos,

nesse trabalho, que culmina com o advento das Políticas de Regularização. Esse conjunto de fatores seria determinante de dinâmicas novas, multiplamente determinadas e, logo, mais complexas, do que a tradicional noção de exclusão pode comportar.

Nossa crítica ao dualismo também significa que recusamos uma perspectiva moral na abordagem das duas ordens jurídicas, em articulação, visão que promoveria a associação intrínseca de virtudes positivas (democráticas, liberais e/ou emancipatórias) a uma delas e negativas (autoritária, opressiva, excludente), à outra, ou vice-versa. O fato de falarmos de uma ordem jurídica interna à favela não significa que ela seja, necessariamente, melhor ou pior, mais ou menos democrática, do que a ordem legal estatal. De fato, na ordem estatal encontramos uma retórica democrática mais consistente do que na ordem comunitária, bem como instrumentos, mediante os quais essa ordem democrática pode ser realizada, tal como demonstramos, no capítulo 3, sobretudo no que tange à legislação produzida, na esteira da Constituição de 1988. No entanto, no mesmo capítulo, reportam-se as contradições verificadas, nesse mesmo âmbito, no que diz respeito à regulação das favelas, ensaiando-se a retomada de princípios que não parecem inspirados, propriamente, em propósitos democráticos e/ou emancipatórios.

Esse dualismo metodológico, que criticamos, parece comparecer nos trabalhos acadêmicos e jornalísticos, que tratam do problema da não vigência, de fato, do Estado legal e/ou as ambiguidades do funcionamento do sistema legal, como um problema restrito às favelas e às outras regiões, definidas, costumeiramente, como *áreas cinzentas* (O'DONNELL, 1999). Na verdade, esse é um problema que diz respeito ao conjunto da cidade e ao Direito urbanístico, de maneira geral, que tem sido histórica e recorrentemente marcado por crônica inefetividade, o que tem motivado a hipótese de que não representaria uma área central dos processos de dominação jurídica e política – tal como Boaventura sugere (SANTOS 1982; 1996) – e/ou de que não teria sido adequadamente articulado, no pacote de intervenções e de direitos básicos, que surgem no bojo da formação do Estado de Bem Estar Social, no caso brasileiro – tal como sugerido por Cardoso (2003). Com base nessas hipóteses, preferimos afirmar que o sistema legal, de maneira geral, apresenta graduações em sua efetividade, ao longo do tempo e do espaço social, como um todo, e em função de diversas circunstâncias, que não se

reduzem de maneira alguma ao que já foi denominado *"territórios de exceção".*[2] Entre as variáveis condicionantes dessa graduação, poderíamos citar tanto o aparato institucional, organizado pelo Estado, a fim de fazer cumprir as normas estabelecidas, como as estruturas sociais que podem opor resistências ou operar como facilitadores, de modo a graduar a medida e a maneira como essas normas se implementem.

Apesar de alguns moradores do Parque Royal, por nós entrevistados, fazerem distinções rígidas entre as normas que valem dentro e fora da favela, o fato é que o espaço da favela parece ser amplamente regulado, bem como, nele, observa-se a presença relevante de diversas instituições oficiais. O que vemos, no caso exemplar da absorção, pela Associação de Moradores, de princípios bastante assemelhados aos cultivados no âmbito do Direito registrário estatal, constituiria, a nosso ver, a *ponta do iceberg* de um processo de apropriação das instituições oficiais. Por mais que algumas dinâmicas sociais sejam efetivamente duais, e que a própria visão dos moradores de favelas, a respeito do espaço em que vivem, seja, em grande medida, marcada por uma perspectiva dualista, tais aspectos não podem ser transportados acriticamente para o plano da teoria social, de forma a determinar a aceitação do dualismo metodológico, o que comprometeria os resultados analíticos.

7.6 A qualificação da regulação das favelas: a construção de nossas hipóteses

Na presente seção, intentamos sintetizar nossa posição a respeito da questão relativa à qualificação da regulação das favelas, questão que dispusemos, inicialmente, em três dimensões:

1. aquela relativa à fonte material dessa regulação;
2. aquela relativa aos valores dos quais essa regulação estaria imbuída;
3. aquela relativa à especificidade dessa regulação, em relação à cidade.

Na presente tese, partimos da hipótese de que a regulação das favelas possui dois pilares – o do Direito estatal e o do Direito comunitário – e, mais do que isso, ela decorre, concretamente, das constelações de juridicidades, elaboradas a partir das interações, combinações e articulações de princípios, regras e

---

[2] É o que observamos, no artigo disponível em http://www4.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt_173374720.pdf.

procedimentos, oriundos desses dois campos. O primeiro teria por fonte principal o sistema legal – composto pelos atos normativos, expedidos pelo Legislativo e, também, pelo Poder Executivo –, enquanto aquele decorreria de usos e costumes, elaborados localmente, que, em alguns casos, traduzem-se na concepção de um código de obras comunitário ou de um sistema comunitário de formalização da propriedade. Essas estruturas regulatórias podem ter alguma relação com práticas jurídicas, trazidas dos locais de origem dos moradores de favelas, visto que um grande contingente deles é natural de outras regiões do Estado do Rio de Janeiro e do país.

No caso estudado, a última década se caracterizaria pelo fato de a Prefeitura do Rio de Janeiro iniciar um investimento institucional, no sentido de estabelecer uma legislação voltada às favelas, na esteira dos programas de urbanização e regularização, o que imporia a negociação de novos limites e fronteiras, em suas interações com o Direito comunitário. Nesse contexto, emergem questões que dizem respeito:

- aos significados dessa legislação editada pelo município;
- aos impactos do advento dessa legislação sobre os usos e pactos estabelecidos, até então, pelos moradores do Parque Royal;
- aos impactos do advento dessa legislação sobre as percepções e sensibilidades, dos moradores, com relação àquilo que constituem seus direitos, sobre o espaço em que vivem;
- ao que resultaria, em termos de dinâmicas de regulação, da dialética entre as novas normas legais e as normas comunitárias, tradicionalmente vigentes.

A partir dos dados, proporcionados por nossa pesquisa de campo, e da reflexão e análise a respeito dos mesmos, resultaram algumas hipóteses relacionadas ao que seria o estado atual das interações entre as diversas formas jurídicas, que regulam o campo estudado, no que tange aos processos de formalização da propriedade, com as quais buscamos responder às questões colocadas, originalmente. Tais hipóteses poderiam ser enunciadas, na forma abaixo:

1. As mudanças em curso, na favela estudada, no período em que se iniciou o processo de regularização urbanística e fundiária, não indicam a ocorrência de contestação ou processo de esvaziamento da autoridade e/ou da legitimidade da Associação de Moradores, no

desempenho de sua função de formalização da propriedade imobiliária, isto é, de **registro**, **reconhecimento** e **publicidade** dos atos de aquisição e transmissão de imóveis, na escala local. As tendências captadas, no processo de pesquisa, não apontam para a dissolução ou superação desse sistema de formalização, que, em tese, pode vir a se combinar com um sistema estruturado pela prefeitura e/ou com outros sistemas, aos quais os moradores recorram, a partir de suas conveniências, os quais têm operado, até aqui, como mecanismos preparatórios ou complementares, àquele gerido pela Associação.

2. A hipótese anterior não significa afirmar a não importância dos sistemas de formalização da propriedade imobiliária, que coexistem com aquele centrado na Associação de Moradores, que podem ser quantitativa e qualitativamente tão expressivos, quanto esse.

3. Os diversos sistemas de formalização não parecem operar de maneira competitiva ou antinômica entre si, mas, ao contrário, parecem ser mutuamente dependentes, de forma que o advento do sistema, centrado e gerido pelo Estado, poderia vir a fortalecer, indiretamente, aquele centrado na Associação de Moradores, até mesmo porque aquele se organiza, em boa medida, apoiado nesse.

4. Sob determinados aspectos, o Direito comunitário da favela tem se mostrado mais formal ou solene, em comparação com o Direito estatal, de modo que não se revela verdadeira, para todos os casos, a hipótese comum segundo a qual as práticas jurídicas, dos segmentos subalternos, seriam tendencialmente menos formais, do que aquelas que se baseiam, mais estritamente, no Direito estatal, sistema cuja dominação seria estruturalmente assentada em mecanismos burocráticos. Tal hipótese se veria reforçada, no contexto das recentes reformas do Direito estatal, no sentido de sua deformalização.

5. Em que pese o fato de o sistema de formalização da propriedade, oferecido pelo Direito comunitário, valer-se de documentação escrita, não se pode afirmar que o mesmo seja baseado nas fontes documentais, configurando um sistema aparentemente burocrático, no qual, em verdade, as bases documentais possuem importância

secundária. Nesse sistema, o aspecto fundamental residiria na tradição oral vigente, no local, e os conhecimentos prévios, acumulados pelas lideranças comunitárias, a respeito dos moradores, mecanismo cuja manutenção seria assegurada pelo capital social e pelas redes sociais, aí estabelecidas.

6. Há um paralelismo entre a regulação estatal, contida na legislação urbanística, aprovada pela prefeitura, e aquela, contida nos formulários padronizados, utilizados pela Associação de Moradores, para as operações de compra e venda de imóveis. Em ambos, não se verifica uma regulamentação extensa, meticulosa, detalhada, ampla de seu objeto. Ambas estabelecem normas sumárias e simplificadas, sobretudo se comparadas, de um lado, à legislação urbanística, em vigor, relativa ao bairro de entorno da favela – no caso estudado, o bairro da Portuguesa, onde se localiza o Parque Royal – e, de outro, às escrituras públicas de compra e venda, elaboradas pelos notários, para os imóveis regularmente matriculados, no registro imobiliário. O espírito que parece estar patenteado, nos documentos formais, de caráter legal e abstrato ou contratual e particular, seria o da regulação mínima das relações jurídicas, estabelecidas no âmbito da favela. Assim, a colocação de Boaventura Santos, segundo a qual o padrão de regulação do Direito local seria marcado por uma visão de grande escala, plena de detalhes e discursos particularísticos, não se objetiva, em termos de uma regulação minuciosa, mas como uma perspectiva mais contextualizada a respeito dos conflitos locais, com baixo ou nenhum recurso a tipos gerais e abstratos, que marcam o Direito estatal, de menor escala.

7. A força adquirida pelas instituições do Direito comunitário, na regulação local, seria de tal ordem que induziria, até mesmo, os agentes do Estado e outros agentes, teoricamente comprometidos com uma atuação, conforme o Direito estatal, a conformarem-se às instituições daquele, incorporando noções que seriam exclusivas da institucionalidade do Direito comunitário local, num movimento de

acoplamento entre instituições dos dois campos jurídicos, que pode estar sendo motivado por razões de ordem pragmática.

7.7 A troca desigual de juridicidade: condicionamentos do Direito comunitário pelo estatal

No que concerne ao debate a respeito das influências do Direito estatal, na conformação do Direito comunitário, observamos a coexistência de três dinâmicas distintas:

1. certas instituições do Direito estatal são apropriadas e reproduzidas, pelo Direito comunitário, como símbolos da oficialidade estatal, que estariam estampados nesse;
2. no Direito comunitário, criam-se instituições contrastantes com aquelas do Direito estatal, incapazes de serem aceitas como válidas, à luz das normas nesse estabelecidas;
3. no Direito comunitário, opera-se uma resignificação (isto é, a produção de novos sentidos) de instituições criadas, no âmbito do Direito estatal.

No primeiro caso, incluiríamos os princípios da continuidade registrária e da obrigatoriedade da matrícula (que evidenciam que os procedimentos da Associação de Moradores vão num sentido assemelhado àqueles, que a lei determina para os registradores), a utilização de expressões como *valor venal* (a fim de designar o valor do imóvel legalizado, conforme a estimativa de seu titular) ou *Legalização* (na nomenclatura do documento em que se registra o imóvel, perante a associação), o que sugere uma valorização moral da condição de legalidade. Esses seriam alguns dos casos mais institucionalizados, aos quais poderiam ser agregados outros, de apropriação mais recente, e não tão estabilizados, nas práticas locais.

No segundo caso, incluiríamos a compra e venda de imóveis, realizada verbalmente, nos negócios envolvendo parentes ou na chamada *“compra feita na Light”*, bem como a consideração da Associação de Moradores como instituição pública e não privada. Logo, o Termo de Transferência, expedido por essa, é visto como documento oficial, hipótese que não deixa de se incluir, também, no caso número 3, acima identificado.

No terceiro caso, podemos incluir o *status* conferido ao documento *“registrado em cartório”*, ao qual se atribui uma superioridade sobre os documentos sem essa condição, valor que esse ato não possui, se visto, exclusivamente, sob o ângulo do Direito estatal.

Essas três espécies de influência, do Direito estatal sobre o comunitário, podem se potencializar pelo fluxo, para a favela, de moradores vindos de áreas externas a ela, isto é, que residiram e que se orientam pelos padrões de sociabilidade, predominantes fora da favela, nas regiões da cidade, classificadas como *bairros*. Com isso, começariam a ser transpostas, para a favela, as referências jurídicas predominantes, nesses outros espaços urbanos, contribuindo para acelerar as transformações das práticas jurídicas comunitárias.

Como compreender e explicar as analogias, acima mencionadas e discutidas, no capítulo 5, entre instituições estatais e instituições comunitárias? Uma hipótese é oferecida, na própria obra de Norbert Elias, na qual se registraram *“as práticas de imitação que levaram pobres europeus de muitas gerações a se espelharem em figurinos aristocráticos ou socialmente mais elevados que o seu”* (CARVALHO, M. A., 2009), configurando um movimento de emulação, de cima para baixo. Os dados de nossa pesquisa apontam na direção da operação de processos de comunicação, de alguns rituais e procedimentos legais, definidos pelo Estado, aos costumes vigentes na favela, hoje menos discreta e imperceptível, do que em contextos passados, não merecendo o rótulo de um processo *novo*, uma vez que estaria em curso, há algum tempo. A despeito dos processos, históricos e estruturais, de segregação socioespacial, tal fator não tem sido impeditivo de que haja certo intercâmbio e/ou apropriação, de instituições oficiais do Estado, por parte das coletividades favelizadas. O processo oposto também ocorreria, porém, segundo nos parece, em escala menor e de uma maneira mais racionalizada, exprimindo-se, por exemplo, no princípio do respeito à tipicidade local, nas intervenções do Estado, em favelas, princípio incorporado ao Plano Diretor e à legislação específica, para as favelas cariocas, tal como explicitado, no capítulo 3. Assim, as favelas estariam mais integradas à vida social do que aparentariam, à primeira vista, com o que se reitera a crítica à interpretação dualista da sociedade. À medida que as estruturas jurídicas internas das favelas se institucionalizam, elas parecem tender a absorver algumas técnicas e instrumentos de administração da vida coletiva, incorporadas ao ordenamento estatal, apropriadas, há mais tempo, pelos agentes extralocais.

Cogitamos de tal processo sem deixar de frisar, conforme acima colocado, que ele ocorre em paralelo e em combinação com pelo menos outros dois, que identificamos como processos de resignificação das instituições estatais e como criações originais da experiência jurídica, da favela, que assinalam o fato de o Direito comunitário não se resumir a uma cópia “de segunda mão” do Direito estatal.

Uma hipótese que nos parece mais rudimentar, a respeito da questão colocada, afirmaria que as semelhanças em tela constituiriam uma espécie de *necessidade lógica* e/ou uma *necessidade operacional*, isto é, as normas estatais, incorporadas à prática jurídica dos moradores de favelas, decorreriam do bom senso na administração dos negócios imobiliários, sem o qual essa perderia a sua racionalidade. Mais forte, no entanto, parece-nos ser a perspectiva que toma esse movimento de emulação e de reapropriação, das instituições estatais, como estratégia, talvez não rigorosamente planejada, de pavimentação das relações da favela com os *mundos* do Estado e da legalidade, conferindo, assim, maior força à sua posição, no campo urbano. Trata-se de uma via de acesso à cidadania, desenvolvida pelos segmentos sociais favelizados, que, através da apropriação das instituições do Estado, buscaria legitimar, interna e externamente, as suas próprias instituições. Tal hipótese confirmaria a percepção clássica do poder simbólico do Direito estatal, nas relações sociais modernas e contemporâneas, reconhecida tanto por Boaventura Santos, como por outros cientistas sociais (*v. g.*, BOURDIEU, 2004), que induziria os agentes sociais a buscarem recobrir, legalmente, os seus interesses e instituições, produzindo uma narrativa jurídica a respeito deles, inspirada na institucionalidade do Estado. De maneira geral, ao longo da pesquisa, deparamo-nos com uma série dessas narrativas, nas quais os entrevistados elaboravam as suas próprias leituras e interpretações, acerca daquilo que consistiriam comandos legais em vigor, as quais, enquanto advogado, soavam-nos como noções equivocadas e distorcidas, mas que demandam serem olhadas como resultado do processo social de apropriação jurídica, a que aqui nos referimos. Uma questão teórica, a ser explorada futuramente, no sentido do aprimoramento teórico da hipótese, que aqui ensaiamos, consistiria em discuti-la à luz de alguns conceitos, elaborados no âmbito do pensamento social brasileiro, a fim de dar conta das relações entre o dominante e o subalterno ou entre as partes “de dentro” e “de fora”, do sistema social.

A similitude de procedimentos, aqui debatida, a princípio, surpreendeu-nos, na medida em que não supúnhamos que as lideranças comunitárias tivessem

qualquer formação jurídica. No entanto, na pesquisa de campo, apuramos que, no caso estudado, três antigas lideranças comunitárias – dois ex-presidentes e um ex-vice-presidente – cursaram faculdades de Direito, embora não tenhamos informação se chegaram a concluir os referidos cursos ou obtido inscrição nos quadros da OAB. No período recente, tem aumentado a presença de profissionais do Direito, nessa favela. Uma advogada aí se estabeleceu, montando um escritório, que lá funciona, há quase dois anos, e tendo o projeto de abrir uma sucursal, em favela vizinha. A Associação de Moradores, por outro lado, oferece orientação jurídica gratuita aos moradores, através de um advogado que faz plantões, aos sábados, de manhã, na sede da própria associação. Por fim, identificamos a atuação de três corretores imobiliários na favela, um deles morador do local, bem como vários casos de busca dos serviços da Defensoria Pública.

Olhando para o caso de outras localidades, observamos, na Quinta do Caju e nas favelas de Acari, que a Associação de Moradores se vale de advogados, que integram a própria diretoria da instituição. De maneira geral, a pesquisa de campo legou-nos a percepção de que é antiga a presença de advogados, nas favelas cariocas, os quais, a princípio, possuíam vínculos com instituições externas a elas,[3] e que, mais recentemente, passaram a se estabelecer na favela ou mesmo a serem moradores e lideranças comunitárias, num processo de progressiva internalização do capital técnico do Direito. Um dos casos mais emblemáticos e remotos, que encontramos, recai sobre a figura de Margarino Torres, que, além de advogado, foi um importante presidente de Associação de Moradores, na favela da Maré – tendo liderado e organizado os processos de ocupação e parcelamento do solo, em áreas como Parque União e Rubens Vaz –, além de militante do PCB, ao longo das décadas de 1950 e 1960.

A questão da participação de advogados, em movimentos comunitários de favelas, e a sua contribuição com esses movimentos, no sentido da instrumentação jurídica das lutas dos moradores, dessas localidades, afigura-se como outra dentre as questões, que resultaram da presente pesquisa, e que ficam em aberto para sua retomada, em pesquisas futuras.

[3] Tais como a Fundação Leão XIII, a Pastoral de Favelas, da Arquidiocese do Rio de Janeiro, a Ordem dos Advogados do Brasil e, no período mais recente, a Fundação Bento Rubião e o *Projeto Balcão de Direitos*, mantido pelo movimento *Viva Rio*.

Face ao exposto, chegamos às seguintes proposições, com relação às influências do Direito estatal, na conformação do Direito comunitário:

i. As leis do Estado possuem uma vigência relativa, na favela estudada, na medida em que (1) encontram estruturas jurídicas que não se conformam facilmente às suas disposições, (2) o investimento institucional do Estado, em sua efetivação, revela-se, muitas vezes, limitado, e (3) a debilidade de espaços públicos, como fontes produtoras da normatividade recém-estabelecida, cria um déficit considerável entre os comandos legais e as expectativas normativas, dos moradores de favelas.

ii. Se, em parte, o Direito comunitário absorve e/ou importa as instituições estatais, a análise deve igualmente estar atenta ao processo inverso, no qual são as leis da favela que "entram" no Estado, passando os seus agentes a operarem e apoiarem a sua atuação, nas instituições de origem comunitária. Muito embora se trate de uma *"troca desigual de juridicidade"*, como afirma Boaventura Santos, há que se ter em vista que se trata de um processo dialético ou *"de mão dupla"*, no qual um sistema se alimenta, em parte, do outro. Tanto o Estado chegou às favelas, quanto aquelas, em diferente medida, estão nesse.

iii. Pelas razões, já indicadas acima, as normas urbanísticas, promulgadas pelo Estado, têm se revelado parcialmente efetivas, no espaço das favelas, assim como ocorre, em outras regiões urbanas. A diferença, analiticamente relevante, entre os dois casos seria dada pelos problemas e contradições, no reconhecimento dos moradores de favelas, como agentes numa relação política com o Estado, sendo encarados na perspectiva desse como um grupo que deve ser educado e/ou "culturalmente reformado", no sentido do cumprimento da normatividade estatal, o que configura uma negativa indireta de sua *agency*, no sentido de colocar em questão essa própria normatividade. Tal problema se veria agravado em função de a regulação estatal operar, no caso das favelas, numa região que ainda apresenta déficits consideráveis, no que concerne aos patamares mínimos de qualidade urbanística da moradia.

iv. Não encontramos evidências de que a normatividade, presente no caso das favelas estudadas, caracterize-se por traços marcantes de valores democráticos e cidadãos, que seriam estruturantes, no ordenamento estatal pós-1988. Contudo, a sensibilidade jurídica comunitária, em alguns aspectos, estrutura-se com base em noções como a de tratamento equânime e isonômico de todos os moradores da favela, bem como nela adquire relevância a consideração do estado de necessidade de determinados agentes, o que justificaria uma certa flexibilidade, na exigência de obrigações a eles atribuídas. Nesses casos, podemos afirmar que o código valorativo adotado é, em boa parte, harmônico com aquele que seria próprio do Estado democrático.

v. Não encontramos evidências que deem suporte adequado à hipótese segundo a qual as favelas se caracterizam como regiões em que o Direito comunitário estaria dominado, de maneira geral, por formas privatizadas de regulação social, muito embora possam ser encontradas situações concretas, que evocariam esse padrão.

7.8 As políticas de regularização urbanística e fundiária: o que têm representado e o que podem representar, na redefinição da regulação das favelas

Conforme anunciado na Introdução, a presente tese não deixa de integrar o esforço coletivo, no sentido de avaliar, sistematicamente, as transformações no tecido urbano, introduzidas pelas políticas de urbanização e regularização urbanística e fundiária, ora em curso no país – em escala nacional e com *status* de política urbana prioritária –, contribuindo, assim, para o seu aprimoramento. Como fator distintivo das demais avaliações, já realizadas, aquela que, na presente tese, tencionamos desenvolver teria a singularidade de dirigir o seu foco a um dos aspectos da intervenção do Estado, nas favelas, que nelas se materializa, consistente na tentativa de **reordenamento jurídico**,[4] das favelas. Isso tem sido buscado, de um lado, mediante a introdução de um sistema de formalização da propriedade, organizado e validado, pelo Direito estatal, e, de outro, mediante a

[4] Optamos por utilizar essa categoria, e não a categoria *"ordenamento"*, de acordo com nossas premissas, a respeito do caráter regulado, e não anômico ou de *"folha de papel em branco"*, das favelas.

edição de legislação urbanística específica, para cada favela, sucedida de instalação do respectivo órgão de orientação e controle.

Quanto ao aspecto da formalização da propriedade, observamos que o início do processo de regularização não implicou o desaparecimento ou refluxo dos mecanismos de formalização da propriedade, dos quais cogitamos, no capítulo 5. Continuam a ocorrer aquisições – da propriedade ou, ao menos, do direito de uso –, mediante compra, doação, empréstimo, locação, sucessão hereditária e uniões conjugais. A ação do Estado viria no sentido de confirmar, e não de quebrar, a cadeia dominial constituída, desde as origens da favela, estruturando-se um sistema estatal, a partir daquele, organizado anteriormente, com os recursos internos das organizações dos moradores de favela. Para muitos moradores, a introdução de um sistema estatal, de reconhecimento das propriedades imobiliárias, é aguardado como um reforço e não como substituição do sistema comunitário. Mesmo os imóveis construídos pela prefeitura, que a princípio estariam sujeitos a um sistema de titulação, exclusivamente, estatal, não deixam de ser atraídos e englobados, pelo sistema das instituições locais. Em curto período de tempo, terminam por serem cadastrados, na Associação de Moradores, que passa a controlar e intermediar as suas transferências, concomitantemente aos sistemas de controle e registro, mantidos pela prefeitura.

Por outro lado, a introdução de práticas jurídicas, sob a inspiração direta do Direito estatal – o que tem se dado, sobretudo, a través da atuação dos corretores de imóveis –, tem redundado no acoplamento dessas às práticas anteriormente vigentes, de origem comunitária, numa combinação de práticas vigentes, dentro e fora da favela, constelando-se os instrumentos jurídicos estatais e comunitários. Assim, o documento comprobatório das alienações de imóveis, expedido pela Associação de Moradores, adquire idêntico *status* e efeito prático, em relação à escritura lavrada em cartório de notas – comumente chamada de *escritura definitiva* –, representando ora um equivalente, ora uma alternativa em relação a essa. Assim, a introdução, pelos corretores, da Promessa de Compra e Venda, a fim instrumentalizar as operações imobiliárias, com pagamento parcelado, não tem operado a substituição ou diluição do procedimento típico, adotado, localmente, até então. Observamos, ainda, que as alternativas abertas, para a realização da operação de venda, ficam à escolha do comprador, pois é dele o interesse da prova da aquisição, bem como será dele o ônus de arcar com os custos envolvidos,

naquela que escolher, o que representa uma inversão da lógica vigente, nas operações do chamado *mercado formal*, no qual é o vendedor que, em regra, “dita a lei do contrato”.

No caso estudado, anotamos uma série de circunstâncias em que o Estado se apóia na institucionalidade local, a fim de desenvolver as ações que lhe cabem. Os garis comunitários, o carteiro comunitário, a entrega de intimações judiciais (serviços mantidos pela Associação de Moradores, à míngua de qualquer convênio com os órgãos estatais competentes), a requisição judicial (dirigida à Associação de Moradores) de informações a respeito de imóveis situados, na favela, bem como ordens judiciais, no sentido de que se promova (nos registros da associação) a partilha de imóveis de casal que se divorciou, tal como é feito em relação aos cartórios do registro imobiliário.

Quanto ao aspecto da titulação da propriedade, prometida pelo Estado, no processo de regularização – à qual os moradores se referem como *“passar a escritura da casa”* –, muito embora os entrevistados tenham sido enfáticos, em afirmar o seu interesse em que tal medida seja implementada – o que sugeriria a idéia de que ela seria, no mínimo, algo moralmente válido –, também avaliam, por outro lado, que a eficácia dessa medida será pequena, caso não acompanhada de outras, no sentido de garantir a efetiva segurança da posse. Com base no conjunto de elementos trazidos, pela pesquisa de campo, podemos afirmar que um dos desafios para as políticas de formalização, na Cidade do Rio de Janeiro, consistiria em propiciar uma titulação que se revele eficaz, tanto **para dentro** da favela – considerando-se as circunstâncias de sua ordem interna –, quanto **para fora** dela. Os mecanismos de formalização, debatidos na presente tese, aqueles disponíveis aos moradores da favela estudada, até o presente momento, muito embora tenham cumprido um importante papel na estabilização das relações sociais, referentes ao acesso à moradia, possuem uma das limitações, acima referidas, sendo vistos como insuficientes, pelos entrevistados.

Se se apresenta verossímil a afirmação de que os moradores de favela não seriam portadores de uma cultura *autóctone* (tal como criticamos no trabalho de MARTINEZ, 1989), que buscaria se reproduzir, sem a interferência do Estado, mas, ao contrário, tais moradores possuiriam a expectativa de que o Estado intervenha em seu favor, deve-se também atentar para os sinais contidos, nos movimentos contrários aos projetos estatais, muitas vezes, apressadamente desqualificados,

conforme verificamos nas publicações oficiais da Prefeitura do Rio de Janeiro, citadas, na presente tese, e mesmo em algumas entrevistas com seus agentes. Tais movimentos são indicativos de que, embora intervenções de urbanização e regularização sejam, de maneira geral, desejáveis, isso não autoriza a supressão do complexo e necessário debate sobre o seu respectivo *modus faciendi*, que exige que a análise desça aos seus pormenores e considere as inúmeras questões, que se abrem, nessa dimensão. No caso estudado, em nossa pesquisa – e mesmo em outros, como vemos, no citado trabalho de Martinez –, observamos que os movimentos dos moradores da favela mostram que os mesmos pretendem assegurar alguns valores, que podem não estar contidos nos projetos urbanísticos, não se reduzindo as suas expectativas à segurança da posse e à dotação de infra-estruturas e serviços públicos, conquanto tais medidas sejam de inegável relevância. Tais movimentos reafirmam que, mesmo em meio à precariedade física e urbanística, existem determinadas conquistas e aquisições que também estão em jogo, nos momentos em que se implantam projetos a fim de urbanizar e de regularizar. Assim, a não consideração atenta de tais aspectos constituirá, fatalmente, objeto de conflitos e resistências, como aqueles expostos na tese, especialmente, em seu capítulo 6, nem sempre interpretados de maneira consistente, uma vez que, freqüentemente, atribuídos a qualidades negativas dos moradores e/ou de suas respectivas lideranças. Tal como se afirmou, em relação ao caso do Santa Marta – em grande medida aplicável, também, ao caso do Parque Royal – *"a rua faz parte da casa de cada um, (...) nós não queremos valas, lixo na porta de casa, casa pequena e insegura, mas também não queremos morar em pombal; nós queremos o que temos, queremos casa, comunidade, bochicho e birosca"* (MARTINEZ, 1989, p. 24 e 25).

No tocante ao Direito de construir, também se coloca de maneira bastante evidenciada o projeto de reordenamento jurídico, da favela estudada, por parte do Estado. Muito embora os processos de controle, estabelecidos pela prefeitura, articulem-se, de diversos modos, com as forças internas do Parque Royal, não somente imbricando-se com a Associação de Moradores, mas valendo-se, também, de outros instrumentos,[5] os dados da pesquisa evidenciaram a gama de conflitos, envolvidos nessa proposta. Dado o alcance considerável desses conflitos, os

[5] Tais como agentes comunitários e representantes de rua.

mecanismos de imbricação comunitária da regulação e controle urbanístico, dos quais a prefeitura tem lançado mão, parecem-nos inescapáveis mecanismos de amortecimento desses conflitos, a fim de minimizar as dificuldades inerentes ao processo de reordenamento, fatalmente percebidas, pelos agentes públicos, logo no primeiro momento da experiência em curso. Tais dificuldades não se reduzem àquelas, decorrentes das resistências opostas, pelos moradores, à implementação da nova ordem urbanística, projetada para o local em que vivem, mas são agravadas pelos problemas de ordem político-administrativa, que também acompanham a trajetória da SMU e do Programa POUSO, desde o seu surgimento. Parece-nos haver um grande descompasso entre a ousadia da proposta de reordenamento territorial e os meios e condições objetivas, disponíveis para tanto, o que faz com que sejam incertos os efeitos do programa em tela.

Entre os efeitos já perceptíveis, até o momento em que desenvolvemos nossa pesquisa, registramos alguns aspectos positivos – alguma orientação técnico-construtiva, abertura de mais um possível canal de processamento de litígios, relativos ao aproveitamento do espaço, e prevenção de acidentes –, ao lado de outros, bastante preocupantes e que configurariam o legado negativo que a intervenção do Estado, nas favelas cariocas, estaria engendrando, no período recente. Entre esses últimos, podemos enumerar (i) a desorganização dos controles comunitários, preexistentes à intervenção estatal; (ii) a tendência à expropriação dos espaços públicos; (iii) a imposição de novas normas, apartada de processos consistentes de negociação e deliberação, bem como apelando-se a recursos de violência simbólica (proposta "socioeducativa" e de "reeducação cultural"), aos quais podem eventualmente se somar recursos de coação direta (realização de demolições). Tudo isso, num quadro em que não se acena com a retomada de investimentos em infraestruturas e serviços, na favela em questão, que venham, ao menos, assegurar a manutenção dos benefícios implantados, quando da execução do projeto de urbanização. Em suma, trata-se de uma combinação de fatores, na qual se acentua o aspecto regulador da ação do Estado, não se abrindo espaços para medidas de caráter emancipatório, a essa altura fundamentais não somente para atender demandas acumuladas, como para modificar a imagem, já muito desgastada, de que a administração municipal goza, na favela estudada, não se vislumbrando perspectivas de superação dos problemas reais, relatados no capítulo 6, relativos ao desenvolvimento urbano da favela, em estudo. Nesse quadro, as

estratégias defensivas e reativas, ora em curso – tipificadas no *discurso da irregularidade*, de um lado, e no *discurso do desconhecimento*, de outro –, podem assumir tons mais graves, que denotem o recrudescimento do conflito.

Conforme já debatido, concebemos as relações jurídicas, no caso estudado, como sendo marcadas por três distintas determinações: a) os usos e costumes locais, estabelecidos em processos de negociação; b) as apropriações do sistema legal estatal; c) as imposições e/ou soluções arbitrárias, que exibem o aspecto de violência real ou latente, presente nas relações sociais, de maneira geral. Uma das questões que se colocam, a partir do advento dos programas de regularização, em favelas, consistiria em saber que impacto esses programas estão produzindo sobre as três determinantes, acima enumeradas. Na medida em que os dados da pesquisa apontam para uma intervenção do Estado, caracterizada pelo recurso à violência simbólica, como, em muitos momentos, foi demonstrado, no capítulo 6, tendo pouca consistência os espaços públicos de negociação e deliberação do *novo* ordenamento anunciado, para as favelas, teríamos os seguintes resultados (como prognósticos que elaboramos, a partir dos elementos acessados, na pesquisa):

- vertente “a”: seria enfraquecida, uma vez que o processo de instituição da legislação não buscou dialogar com ela, bem como foi estruturado de maneira a repelir e abolir tais parâmetros, considerados como fonte de práticas negativas, com relação aos espaços públicos;
- vertente “b”: ocorreria de maneira bastante seletiva, uma vez que estaria se aprofundando o *gap* entre a ordem legal e as expectativas normativas dos moradores da favela, que poderia realimentar dinâmicas como as do comportamento ambivalente, diante da lei (a exemplo do aludido *“discurso do desconhecimento”*), debatidas, na seção 2.10, ou, ainda, as apropriações com caráter de resignificação, a fim de filtrar a normatividade estatal de seus aspectos mais contraditórios com as instituições, interesses e expectativas cultivados, pelos moradores.
- vertente “c”: poderia, paradoxalmente, se ver reforçada com a intervenção do Estado, uma vez que constitui um elemento integrante da própria tônica (ou metodologia) de sua operacionalização, funcionando como a *“pedagogia violenta e excludente”*, que reforça os

processos de privatização do Direito, conforme sustentam Junqueira & Rodrigues (1988, p. 132-133).

7.9 A questão da generalização dos resultados

Por fim, cabem algumas colocações a respeito da possibilidade de os dados, conclusões e hipóteses, oriundos da presente tese serem extrapolados a outros casos, além daqueles que mais diretamente serviram, como referências empíricas, à sua elaboração, na operação concebida como generalização.

Com relação a essa questão, a primeira possibilidade de generalização se daria à vista dos elementos proporcionados, pelo caso de controle. Uma vez que esse caso é usualmente considerado como o mais adiantado exemplo de regularização fundiária, existente na Cidade do Rio de Janeiro, esse pode servir à elaboração de prognósticos, quanto aos desdobramentos futuros do caso principal.

Nesse caso, quanto à formalização da propriedade, observamos que a prefeitura providenciou a abertura de matrícula no RGI, apenas para os lotes dos terrenos, não fazendo constar dos mesmos a existência de edificações, de modo que esse configura uma base precária para que sejam anotados os atos futuros de transmissão de distintas unidades existentes, no mesmo lote. Por outro lado, a averbação da existência de edificações, na matrícula do imóvel, exigirá obtenção de certidões junto ao INSS, bem como o recolhimento de emolumentos, duas circunstâncias que, provavelmente, desestimularão os moradores a manterem a regularidade dos imóveis, junto ao RGI. Nesse contexto, os mecanismos comunitários apresentarão vantagens comparativas que, aliadas à inexistência de ameaças à posse, podem conduzir os moradores a permanecerem recorrendo a esse mecanismo, salvo se a prefeitura decidir voltar a investir nessa área, a fim de facilitar os procedimentos. Nesse sentido, os depoimentos colhidos, com lideranças e moradores dessa comunidade, informaram que as vendas continuam a ser feitas com os instrumentos comunitários e encaminhado o novo proprietário do imóvel à SMH, para atualização do cadastro. Informaram, ainda, a existência de um incipiente movimento de realização das vendas, por meio de escritura pública. Já no tocante às edificações, as lideranças comunitárias começam a registrar um fenômeno que têm classificado como *“favelização da Quinta do Caju”*, segundo o qual alguns imóveis estariam sendo subdivididos e vendidos, bem como surgindo situações

como venda de lajes e mesmo de varandas, em descompasso com a legislação urbanística, fixada para o local, processos, até então, desconhecidos, nessa localidade. Em suma, trata-se de dinâmicas que apontariam para o chamado *"reaparecimento da irregularidade"*, indicativo de que a intervenção da prefeitura não conseguiu criar as condições para a reprodução e desenvolvimento regular, da área em questão. Elas apontariam, de um lado, para o não desaparecimento, a curto prazo, dos sistemas de formalização, relatados no capítulo 5 e, de outro, para a instauração de conflitos entre as normas estatais de uso e ocupação do solo e aquelas normas, internalizadas pelos moradores.

Um segundo possível debate, a respeito da questão da presente seção, pode ser feito em diálogo com a visão de Edésio Fernandes.[6] Conforme esse especialista, os dois casos, com os quais trabalhamos, prioritariamente, na presente pesquisa, corresponderiam a um determinado tipo ideal de favela, por ele classificados como casos "tradicionais", típicos dos "anos 80", isto é, seriam casos mais "fáceis" de se pesquisar, confrontados com outros, existentes na Cidade do Rio de Janeiro. Tal "facilidade" se daria seja em função do tamanho, seja porque, bem ou mal, há uma Associação de Moradores, que é legitimada e polariza a organização sociopolítica e comunitária da favela, com relações estabelecidas com o Estado, inclusive acenando com a promessa de regularização. A esse tipo ideal, poderia se contrapor um outro, cuja eventual comparação vê como muito rica e interessante, embora não isenta de dificuldades. Esse outro tipo poderia ser ilustrado com o caso da Mangueira, um caso típico da conjuntura das últimas duas a três décadas, em que as organizações e lideranças tradicionais já não têm mais o lugar que detinham, por conta do avanço do tráfico, que domina as organizações sociais na favela, constituindo um simulacro de Estado (especialmente do Estado juiz), muito mais complexo do que no caso anterior. Mesmo nesse caso, incorporam-se certos rituais e simbologias do Direito estatal. Nele, as relações com o Estado foram completamente rompidas, pelas novas "lideranças", que nem sequer têm interesse na regularização e na integração, ficando a população muito mais refém. Mesmo na impossibilidade de exploração desse segundo tipo de caso, em eventual procedimento comparativo, Edésio entende que se deve ter claro que as conclusões extraídas, do primeiro tipo, serão relativas ao contexto da escolha feita, não podendo

---

[6] Expressa em debate que com ele realizamos, a respeito de nosso projeto de tese (IPPUR, 10/10/2008).

ser facilmente generalizáveis, para inúmeros outros tipos, existentes na Cidade do Rio de Janeiro, que passam por outra forma de organização sociopolítica.

Em linhas gerais, tendemos a acompanhar a posição expressa por Edésio Fernandes. Muito embora a função exercida pela Associação de Moradores, no caso estudado, tenha sido observada informalmente por nós, em experiências profissionais anteriores, em diversas outras favelas, a teoria já disponível tem acusado as inúmeras particularidades encontradas, nos estudos de caso de favelas, de modo a reconhecer as limitações na construção de uma teoria geral, a respeito das mesmas. Por outro lado, as conclusões a que chegamos devem ser olhadas com cuidado, em virtude das limitações da própria pesquisa realizada, entre as quais destacaríamos:

(1) o fato de tratar-se de uma pesquisa individual e não integrada a programas e equipes, mais amplas, de pesquisa e/ou extensão universitária; e

(2) o fato de tratar-se de pesquisa realizada durante período de tempo, relativamente, curto (menos de um ano, somando-se as suas duas etapas), na qual não houve oportunidade para aplicação da técnica de observação participante, que acreditamos constituiria a ferramenta mais adequada, em face do objeto e objetivos, que construímos.

Ambos esses fatores recomendam extremos cuidados, na realização de movimentos analíticos, de caráter indutivo. Encaramos a possibilidade de generalização dos resultados, produzidos na pesquisa, como uma das questões que podem ser colocadas, com vistas a pesquisas futuras. Em outras palavras, a aplicação de nossas hipóteses e conclusões a outros casos, e/ou a sua reformulação, estaria na dependência de agregarem-se mais estudos exemplares, nos quais se realizem observações aprofundadas e sistemáticas de um conjunto representativo de casos, a fim de que se possam ensaiar movimentos comparativos e especulações mais amplas, que apontem no sentido da construção de uma teoria jurídica da favela ou de uma teoria do Direito das favelas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Mauricio de Almeida. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. **Espaço & debates:** revista de estudos regionais e urbanos, São Paulo, ano XIV, n. 37, p. 34-46, 1994.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia:** instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR / FASE, 1997.

______ . **Da invisibilidade à regularização fundiária**: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre, século XX. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

ALVITO, Marcos. **As cores de Acari**: uma favela carioca. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ASSUNÇÃO, Marlize Daltro. Teoria geral do garantismo: considerações preliminares. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 970, 27 fev. 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8037>. Acesso em 17/12/2009.

AZEVEDO, Aluísio de. **O cortiço**. São Paulo: Círculo do Livro, 1985.

BOURDIEU, Pierre. **As estruturas sociais da economia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

______ . A força do Direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: ______ . **O poder simbólico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 209-254.

BURGOS, Marcelo Baumann. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba & ALVITO, Marcos (org.). **Um século de favela**. 4. ed. Rio de Janeiro, FGV, 2004. p. 25-60.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1988.

CARDOSO, Adauto Lucio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XVII, nº 1, p. 35-49, 2003.

______ . Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole,** Rio de Janeiro, n. 17, 1º semestre, p. 219-240, 2007.

CARVALHO, Eduardo Guimarães de. **O negócio da terra:** a questão fundiária e a justiça. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991.

______ . Pasárgada revisitada: o Direito e os estudos urbanos. **Cadernos IPPUR,** ano VII, n. 1, Rio de Janeiro, p. 99-104, abril, 1993.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados:** o Rio de Janeiro e a República que não foi. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 1991.

CARVALHO, Maria Alice. Sobre a remoção de favelas. **Boletim CEDES** [on-line], Rio de Janeiro, março / abril, 2009, p. 3-5. Disponível em http://cedes.iuperj.br. Acesso em 30.05.2009.

COMPANS, Rose. 9218: um bom negócio? **Cadernos de Urbanismo**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 4, 2002.

______ . A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, n. 9, p. 41-53, jan. / abr., 2003.

DA MATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DEBATE no Iser com Ana Quiroga (UFRJ), Marcos Alvito e Paulo Lins. Rio de Janeiro, nov., 2000. Disponível em http://www.opandeiro.net/curriculo/2000_debate_iser.pdf. Capturado em 18/01/2010.

DUPRAT, Deborah. **Pareceres jurídicos:** Direitos dos Povos e das comunidades tradicionais. Manaus: UEA, 2007. Série *Documentos de Bolso*, nº 2.

EHRLICH, Eugen. **Fundamentos de Sociologia do Direito**. Brasília: UnB, 1986.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. **Conflito de direito de propriedade**: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 2. ed., rev. e aumentada. Porto Alegre: Globo, 1975.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. O oficial e o inoficial. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda. **Conflitos de direito de propriedade:** invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 103-124.

FREIRE, Letícia de Luna. Favela, bairro ou comunidade? Quando uma política urbana torna-se uma política de significados. **Dilemas:** revista de estudos de conflito e controle social, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 95-114, out.-dez., 2008.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 45. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GONÇALVES, Rafael Soares. A Política, O Direito e as Favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade – CIEC**, Universidade Estadual de Campinas, Departamento de História & Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, ano 1, n. 1, set. / dez., 2006. Disponível em http://www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/index.php?texto=artigos. Capturado em 30/08/2008.

______ . A construção jurídica das favelas do Rio de Janeiro: das origens ao Código de obras de 1937. **OS URBANITAS - Revista de Antropologia Urbana**, ano 4, vol. 4, n. 5, fev., 2007. Disponível em

http://www.aguaforte.com/osurbanitas5/rafaelsgoncalves.html. Capturado em 30/08/2008. Texto sem numeração de página.

______ . O debate jurídico em torno da urbanização de favelas no Rio de Janeiro. **Revista Internacional Direito e Cidadania**, n. 2, p. 139-148, out., 2008.

______ . Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, ano 23, n. 66, p. 237-250, 2009.

JORGE, Jane. Uma cidade em apuros: legislação, investimentos públicos e repressão em prol da desigualdade transformaram São Paulo na urbe insensível dos negócios. **Carta Capital**, São Paulo, ano XV, n. 580, p. 26-29, jan., 2010.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. O alternativo regado a vinho e à cachaça. In: ARRUDA JR., Edmundo (org). **Lições de Direito Alternativo**, v. 2. São Paulo: Acadêmica, 1992. p. 95-114.

______ . **A Sociologia do Direito no Brasil**: introdução ao debate atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1993.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho; RODRIGUES, José Augusto de Souza. A volta do parafuso: cidadania e violência. In: SANTOS JR., Belisário dos (org). **Direitos Humanos**: um debate necessário. São Paulo: Brasiliense / IIDH, 1988. p. 120-140.

______ . Pasárgada revisitada. **Sociologia: problemas e práticas**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 9-17, 1992.

LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

LIRA, Ricardo Pereira. **Campo e cidade no ordenamento jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro: [s. n.], 1991. 77p.

LOPES, Myriam Bahia. **O Rio em movimento:** quadros médicos em história, 1890-1920. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2000.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. **Movimento Popular nas favelas cariocas, espaço público e serviço público.** Trabalho apresentado como requisito parcial para aprovação na disciplina *História da Urbanização do Rio de Janeiro*, Curso de Especialização em Sociologia Urbana, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, abr., 1994.

______ . **Pobreza, regularização fundiária e configuração das favelas.** Trabalho apresentado como requisito parcial para aprovação na disciplina *Sociedade e Território*, IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

______ . Balanço das teorizações a respeito da política de regularização fundiária. In: UNIVERSIDADE NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO. **Seminario Latino-**

Americano - “Teoría y Política sobre Asentamientos Informales”. Buenos Aires, 2006a. Publicação em CD.

______ . Políticas de Regularização Fundiária: balanço das questões postas em debate. In: INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL IPPUR/UFRJ. **XII Semana de Planejamento Urbano e Regional** – “Dilemas da participação: conflitos sócio-territoriais e planejamento”. Rio de Janeiro, 2006b.

______ . A importância do Código Civil para a política de regularização fundiária. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO (IBDU). **IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** - “Desafios para o Direito Urbanístico brasileiro no século XXI”. São Paulo, 2006c.

______ . **Assentamentos humanos precários e a questão escalar:** localismo, nacionalismo e globalismo na política de regularização fundiária. Trabalho apresentado como requisito parcial para aprovação na disciplina *Globalização e Políticas Territoriais II*, IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006d.

______ . As políticas de Regularização Fundiária e suas várias faces: uma revisita a algumas questões básicas sobre a irregularidade urbana e às medidas para “solucioná-la”. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ANPUR). **Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR** – “Integração Sul-Americana, fronteiras e desenvolvimento urbano e regional”. Belém (PA), 2007a. Publicação em CD.

______ . É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando De Soto. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, vol. XXI, n. 6, p. 99-130, jan. / jul., 2007b.

______ . **Cidade e Democracia:** a questão da ‘Agency’ e do ‘Rule of Law’ no cenário urbano. Trabalho apresentado como requisito parcial para aprovação na disciplina *Democracia, Participação e Políticas Públicas*, IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 2007c.

MARTINEZ, Carlos Abenza. **Legal e legítimo:** a “Legislação” interna de uma comunidade marginal. Out., 1989. 37p. Monografia de Conclusão de Curso (Especialização em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, Rio de Janeiro, 1989.

MARTINS-COSTA, Judith. **Diretrizes teóricas do novo Código Civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado**, Parte Especial, tomo XVIII. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971.

MISSE, Michel. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. **Civitas**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 371-385, set.-dez., 2008.

MONTEIRO, Marcelo. Fantasma exorcizado**. Favela tem memória,** 25/03/2003**.** Disponível em:

http://www.favelatemmemoria.com.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from_info_index=21&infoid=8&sid=7. Capturado em 11/04/2009.

NEVES, Marcelo. Del pluralismo jurídico a la miscelânea social: el problema de la falta de identidad de la(s) esfera(s) de juridicidad em la modernidad periférica y sus implicaciones en América Latina. In: VILLEGAS, Mauricio García; RODRIGUEZ, César A. (org). **Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídico críticos.** Bogotá: ILSA, 2003. p. 261-290.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. **Novos estudos**, São Paulo, v. 51, p. 37-61, jul., 1998.

______ . Teoria democrática e política comparada. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 577-654, 1999.

OLIVEIRA, Anazir Maria de. **Favelas e as organizações comunitárias**. Petrópolis: Vozes, 1993. 118p. Pesquisa organizada pelo Centro de Defesa de Direitos Humanos “Bento Rubião”.

OLIVEIRA, Luciano. Pluralismo jurídico y derecho alternativo en Brasil: notas para un balance. In: VILLEGAS, Mauricio García; RODRIGUEZ, César A. (org). **Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídico críticos.** Bogotá: ILSA, 2003. p. 199-221.

OZÓRIO, Lúcia. Os modos do Parque Royal fazer saúde: uma reflexão sobre saúde enquanto práxis. **Grifos**, Chapecó, n. 18, p. 127-144, jun., 2005.

PANDOLFI, Dulce; GRYNSZPAN, Mario. Poder público e favelas: uma relação delicada. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org). **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2002. p. 238-255.

PATIÑO, Análida Rincón. **De la norma practicada a las prácticas normativas:** experiencias urbanas em la apropiación territorial y usos del suelo en Medellín – Colombia. 2007. 327p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

PEREIRA, Luiz Antônio de Souza. **O Programa Favela-Bairro no Parque Royal e no Grotão**. In: XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Florianópolis, maio, 2009. Texto sem numeração de página.

PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. Políticas públicas urbanas na Prefeitura do Rio de Janeiro. **Coleção estudos cariocas,** Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Urbanismo, Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, Rio de Janeiro, Novembro, 2008, 10p.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PROJETO Médico de Família no Parque Royal. Realização: Associação de Moradores do Parque Royal. Texto, roteiro e narração: Lúcia Ozório. Rio de Janeiro, [1996?]. Documentário em 1 DVD (23 minutos): son., color. Port.

RIO DE JANEIRO (Cidade), Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Extraordinária de Habitação. Archi 5 – Arquitetos Associados. **Programa Favela-Bairro:** Parque Royal – Estudo Preliminar. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1994. Obra sem numeração de página.

______ . Secretaria das Culturas, Arquivo da Cidade. **Memória da destruição:** Rio – uma história que se perdeu (1889-1965). Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2002. Obra sem numeração de página.

______ . Secretaria Especial de Comunicação Social. Das remoções à célula urbana: evolução urbano-espacial das favelas do Rio de Janeiro. **Cadernos de Comunicação Social**, Rio de Janeiro, dez., 2003a.

______ . **e-Solo**: os caminhos da regularização urbanística e fundiária na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003b.

______ . Secretaria Municipal de Urbanismo. **POUSO Posto de Orientação Urbanística e Social**: Projeto de Ação Social. Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003c.

______ . Secretaria Municipal de Urbanismo. **Projeto Posto de Orientação Urbanística e Social – POUSO.** Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003d.

______ . **Quinta do Caju**: um projeto pioneiro. Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2004.

______ . Comunidades: um breve histórico. **Cadernos do Favela Bairro**, Rio de Janeiro, vol. I, II e III, 2005a.

______ . Trabalho Técnico dos Assistentes Sociais que atuam nos Postos de Orientação Urbanística e Social. **Cadernos de Assistência Social**, Rio de Janeiro, vol. 3, ago., 2005b.

______ . Secretaria Municipal de Habitação. **Experiências de regularização fundiária no Brasil**: regularização fundiária no Município do Rio de Janeiro – RJ. Rio de Janeiro, 2005c.

______ . Secretaria Municipal de Habitação; AGRAR. **Regularização urbanística, administrativa e fundiária dos imóveis da área denominada Parque Royal – Ilha do Governador:** relatório final. Rio de Janeiro, agosto / 2006. 55p.

______ . Secretaria Municipal de Urbanismo. Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística. **Posto de Orientação Urbanística e Social – POUSO:** a

consolidação de novos bairros. Organizado por Tânia Lima d'Albuquerque e Castro. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2008.

ROLNIK, Raquel. São Paulo, um século de regulação urbanística: para quem, para quê? **Cadernos IPPUR**, ano XI, n. 1 e 2, Rio de Janeiro, p. 131-162, 1997.

______ . Para além da Lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: FERNADES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 169-202.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 10, p. 09-40, junho, 1982.

______ . O Estado, o Direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda. **Conflito de direito de propriedade**: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 01-77.

______ . **O discurso e o poder**: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988a. 115p.

______ . Sociologia na primeira pessoa: fazendo pesquisa nas favelas do Rio de Janeiro. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, Brasília, n. 49, p. 39-79, primavera, 1988b.

______ . O Estado e o Direito na transição pós-moderna: para um novo senso comum sobre o poder e o direito. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 30, p. 13-43, junho, 1990.

______ . Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do Direito. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 4, n. 13, p. 253-277, jan-mar, 1996.

______ . Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim. **Sociologia & Direito**: textos básicos para a disciplina de Sociologia Jurídica. São Paulo: Pioneira, 1999. p. 87-95.

______ . **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001. 1º volume da obra geral intitulada "A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência".

______ . Poderá o Direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 65, p. 03-76, maio, 2003.

______ . **Do pós-moderno ao pós-colonial:** e para além de um e outro. Conferência de Abertura do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, setembro, 2004. Disponível em: http://www.ces.uc.pt/misc/Do_pos-moderno_ao_pos-colonial.pdf. Capturado em: 14/03/2009. 45p.

______ . **Para uma revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007. Coleção *Questões de nossa época*, nº 134.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem.** 2. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**, 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. A continuidade do "problema da favela". In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). **Cidade:** história e desafios. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 220-237.

______ . Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 19, n. 1, p. 53-84, jan./jun. 2004.

SILVA, Luiz Antonio Machado da; FIGUEIREDO, Ademir. **Urbanização x remoção**: uma polarização recente. In: V ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS. Friburgo, out., 1981. 21p.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital:** por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (org.). **O Direito achado na rua.** Brasília: UnB, 1988.

VALLA, Victor Vincent. **Educação e favela**: Políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

VENTURA, Zuenir. **A cidade partida**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994.

VERDE, Maria Cristina Teixeira Lima; LIMA, Orlando de Melo. **Saneamento básico em comunidades de baixa renda no estado do Rio de Janeiro**: aspectos institucionais e gerenciais. In: XXVII CONGRESSO INTERAMERICANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, Porto Alegre, 2000. Disponível em: http://www.cepis.org.pe/bvsaidis/saneab/xi-002.pdf. Capturado em 17/03/2010. 17p.

VILLEGAS, Mauricio García; RODRIGUEZ, César A. Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estúdios jurídicas críticas. In: ______ (org). **Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídico críticos.** Bogotá: ILSA, 2003. p. 15-66.

WEBER, Alexandre de Vasconcelos. **A transmissão de patrimônio habitacional em favelas:** constituição de patrimônio material e eleição de sucessores. 2005. 257p. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

ANEXO A – FORMULÁRIO PADRÃO DE LEGALIZAÇÃO DE BENFEITORIA UTILIZADO PELA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO PARQUE ROYAL

Associação de Moradores do Parque Royal

Fundada em 11 de fevereiro de 1981Registrada sob o N. º 62.336 – Livro A/22 – Diário Oficial de 11-02-8

CGC 29.227.832/0001-27 – Tel.: (021) 2004-6368 ou 2004-5775

Rua Jornalista Alaide Pires, 35 – Portuguesa – Ilha do Governador – Rio de Janeiro – CEP. 21931-610

TERMO DE LEGALIZAÇÃO DE BENFEITORIA

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO PARQUE ROYAL, ATRAVÉS DO Sr. PRESIDENTE CERTIFICA, QUE A BENFEITORIA LOCALIZADA.
COM A SEGUINTE DIMENSÃO 7x7 E 04 CÔMODOS SITUADOS NA TRAVESSA ENGENHEIRO JOSÉ AUGUSTO, 52
LOCALIDADE DE PARQUE ROYAL – PORTUGUESA – ILHA DO GOVERNADOR – RIO DE JANEIRO – RJ PERTENCE A **MARIA JOSÉ SANTANA – RG 07.294.454-9**

VALOR VENAL DA BENFEITORIA **R$ 20.000,000 VINTE MIL REAIS**

PROPRIETÁRIO (S). Maria José Santana

CÔNJUGUE

1.º TESTEMUNHA

2.º TESTEMUNHA

A. MORAD. P. ROYAL
CNPJ 29.227.832/0001-27
GENARIO L. DOS SANTOS
PRESIDENTE

Genario Luiz dos Santos
Presidente da Assoc. de mor. do Parque Royal

RIO DE JANEIRO, **19** DE JANEIRO DE 2005.

ANEXO B – FORMULÁRIO PADRÃO DE TRANSFERÊNCIA DE BENFEITORIA UTILIZADO PELA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO PARQUE ROYAL (2 EXEMPLARES)

Q 06 L: 13 . V: 13-A

Associação dos Moradores do Parque Royal

Fundada em 11 de fevereiro de 1981
Registrada sob o N.º 62.336 – Livro A/22 – Diário Oficial de 11-02-81
CGC 29.227.832/0001-27 – Tel.: (021) 2468-6368 / 2468-5775

Jornalista Alaíde Pires, 35 – Portuguesa – Ilha do Governador – Rio de Janeiro – CEP.21931-610

TERMO DE TRANSFERÊNCIA DE BENFEITORIA

EU **ANDRE LUIZ DA SILVA RG: 3225954**

PROPRIETÁRIO DA BENFEITORIA LOCALIZADA NA **TRAVESSA ENGENHEIROJOSE AUGUSTO Nº 62 FDS**

COM A SEGUINTE DIMENÇÃO 2.94 X 4.98m

03 E CÔMODOS SITUADO NA LOCALIDADE DE

PARQUE ROYAL – PORTUGUESA – ILHA DO GOVERNADOR – RIO DE JANEIRO.

PROPONHO A TRANSFERÊNCIA DE MINHA BENFEITORIA PARA O SENHOR (a) **SEVERINO FERREIRA DA SILVA RG: 1965537 SSP PB**

PELA QUANTIA DE R$ **2.5000. DOIS MIL E QUINHETOS REAIS** COM A SEGUINTE AMORTIZAÇÃO.

VENDEDOR André Luiz da Silva

CÔNJUGUE Alzirinna Pereira da silva

COMPRADOR Severino Ferreira da Silva

CÔNJUGUE ______

1º TESTEMUNHA maria nilsa Alves Ferreira

2º TESTEMUNHA ______

GENARIO L UIZ DOS SANTOS
PRESIDENTE DA ASSOC. DE MOR. DO PARQUE ROYAL

RIO DE JANEIRO, 13 DE JUNHO DE 2005

N. B – QUALQUER VENDA DE BENFEITÓRIA NESTA COMUNIDADE DE ACORDO COM OS DIREITOS DO COSTUME, O VENDEDOR FICA OBRIGADO AO PAGAMENTO DE 5 % DO VALOR DA VENDA (COMO DOAÇÃO).

Associação dos Moradores do Parque Royal

Fundada em 11 de fevereiro de 1981
Registrada sob o Nº 62.336 – Livro A/22 – Diário Oficial de 11-02-81
CGC 29.227.832/0001-27 – Tel.: (021) 383-6618

Rua Jornalista Alaide Pires, 35 – Portuguesa – Ilha do Governador – Rio de Janeiro – CEP-21920

TERMO DE TRANSFERÊNCIA DE BENFEITORIA

Eu [illegible]

Proprietário da benfeitoria localizada na rua [illegible] (ANTIGO) TRAVESSA ENGº JOSÉ AUGUSTO (ATUAL)

[illegible] nº 2 com seguinte dimensão

[illegible] cômodos, situado na localidade de

[illegible]

Proponho a transferência de minha benfeitoria para o senhor (a) [illegible]

[illegible]

pela quantia de R$ 3.000,00, com a seguinte amortização [illegible]

[illegible]

A referida transferência conta com a aquiecência do meu cônjugue, não tendo qualquer embaraço até a presente data.

Vendedor: [signature]

Cônjugue: ....

Comprador: [signature]

1ª Testemunha: [signature]

2ª Testemunha: [signature]

29.227.8[illegible]/0001-27

A. MORAD. P. ROYAL

Rio de Janeiro, 11 de JANEIRO de 199[illegible].

N.B – Quaquer venda de benfeitoria nesta comunidade de acordo com os direitos do COSTUME, o vendedor fica obrigado ao pagamento de 3 % do valor de venda (como doação).

ANEXO C – UM DOS MODELOS DE CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL UTILIZADO PELA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA QUINTA DO CAJU (3 PÁGINAS)

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA QUINTA DO CAJU
CNPJ: 29226644/0001-84

Presidência: IRAYDES C. PINHEIRO HENRIQUES
Consultoria Jurídica: RICARDO DE SOUSA PINHEIRO

RECONHECIMENTO DE TRANSFERÊNCIA DE DOMÍNIO DE BENFEITORIA IMÓVEL

VENDEDOR PROPRIETÁRIO:
CREUZA RAMIRO DE ALMEIDA, CPF: 227.027.417-20

COMPRADOR(A):
SUZANY BISPO DOS SANTOS, CPF: 816.195.107-15

BENFEITORIA IMÓVEL OBJETO DO NEGÓCIO (COMPRA E VENDA):
Rua César Magalhães, 10 (ANTIGA "RUA ADEMIR LEAL"), Caju.
CEP (NOVO): 20932-010, Rio de Janeiro, RJ

NEGÓCIO CELEBRADO EM 11 DE SETEMBRO DE 2006

CONSTRUINDO NOSSA QUINTA MAIS BONITA

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA QUINTA DO CAJU
Travessa Maurício Rocha, 23, Caju, 20932-500, Rio de Janeiro, RJ
Telefax: 2580 4912 | E-mail: amocaju@ig.com.br | CNPJ: 29226644/0001-84

RECONHECIMENTO DE TRANSFERÊNCIA DE DOMÍNIO DE BENFEITORIA IMÓVEL NESTA COMUNIDADE EM 11 DE SETEMBRO DE 2006

Vendedor(a): CREUZA RAMIRO DE ALMEIDA
Comprador(a): SUZANY BISPO DOS SANTOS
Endereço: Rua César Magalhães, 10 (ANTIGA Rua Ademir Leal, 10), Caju, RJ/RJ.

A ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA QUINTA DO CAJU, legitimamente representada por sua Presidente, IRAYDES C. PINHEIRO HENRIQUES, e por seu Consultor Jurídico e Diretor de Tesouraria e Investimentos, RICARDO DE SOUSA PINHEIRO, no uso de suas atribuições estatutárias, ATESTAM E RECONHECEM que **CREUZA RAMIRO DE ALMEIDA**, CPF/MF: 227.027.417-20, detentora dos direitos sobre a posse da benfeitoria imóvel construída e mantida nesta comunidade da Quinta do Caju, na Rua César Magalhães, 10 (ANTIGA "RUA ADEMIR LEAL, 10"), Caju, Rio de Janeiro, RJ, CEP (NOVO PARA ESTE LOGRADOURO): 20932-010, conforme cadastro previamente realizado e aprovado junto ao POUSO/ CAJU/ SMU/ Prefeitura do Rio de Janeiro, TRANSFERIU, o pleno domínio de sua benfeitoria imóvel, mediante compra e venda, assumida e realizada, com expressa renúncia a quaisquer direitos que antes detinha(m) em relação à referida posse, endereço acima mencionado a -*

SUZANY BISPO DOS SANTOS,

brasileira, nascida aos 24/03/1965, identidade sob o nº 06916572-8 IFP/RJ (em 27/04/1987), CPF/MF: 816.195.107-15; que se fará da seguinte forma: *CLÁUSULA 1:* que o preço do imóvel objeto deste reconhecimento é de R$15.000,00 (Quinze mil reais), devidamente pagos, segundo termos e condições estabelecidos em documento próprio (Recibo de compra e venda e/ou Contrato de compra e venda), cujo teor é de inteira e exclusiva responsabilidade dos contratantes vendedor(a) e comprador(a), e de mais ninguém, estendendo-se tal responsabilidade às declarações prestadas através do presente, inclusive autenticidade dos documentos que tenham sido apresentados sob a garantia de boa fé, sem prejuízo das sanções permitidas em lei, que incluem desfazimento do contratado e imediato ressarcimento de tudo já pago, com devidos juros de mora; *CLÁUSULA 2:* que existe o compromisso livremente aceito de desocupação do referido imóvel até 30 (trinta) dias, improrrogáveis, a partir da data de assinatura do presente *Termo de Reconhecimento de Transferência*, com renúncia a qualquer outro prazo além deste, salvo se as partes dispuserem por escrito na última página deste documento com a afirmação "EM TEMPO", assinando logo após; *CLÁUSULA 3:* que a tomada de posse do referido imóvel é imediata, apresentando-se o presente documento devidamente assinado como prova inequívoca do

encerramento dos termos contratuais, ciente, todavia, que a benfeitoria em questão encontra-se em área de domínio público (Município do Rio de Janeiro) e que tal reconhecimento precisa ser imediatamente cadastrado junto ao POUSO/Unidade Caju, ligado à SMU (*Secretaria Municipal de Urbanismo*) e/ou SMH (*Secretaria Municipal de Habitação*)/Prefeitura do Rio de Janeiro para os devidos trâmites de regularização administrativa. *PARÁGRAFO ÚNICO: Todavia, em sido regularizado o terreno com a inscrição imobiliária no 3º RGI, ao(à) comprador(a) restará apenas a averbação deste negócio diretamente ao RGI, e não mais na Prefeitura do RJ, ciente que tal averbação corre por custa do(a) comprador(a)*; *CLÁUSULA 4:* que o título de proprietário com o devido registro no RGI competente só virá em nome do atual comprador caso seja o presente *Termo de Reconhecimento de Transferência* levado ao conhecimento da Prefeitura em tempo hábil para a transferência; *CLÁUSULA 5:* caso não haja mais tempo hábil para a transferência informada na cláusula anterior, compromete-se o atual proprietário, por si e por seus sucessores, averbar no RGI competente cópia autenticada deste documento para o novo proprietário, com o devido assentamento de transmissão de propriedade, em prazo não superior a 90 (noventa) dias, contados do recebimento do Título de Posse e/ou Cessão de Domínio (ou equivalente), por terem sido renunciados todos os direitos que tinha em relação à referida posse; *CLÁUSULA 6:* que o contratante vendedor e atual proprietário assume integralmente possíveis débitos relativos a tributos junto a LIGHT e CEDAE porventura existentes até a véspera da data de assinatura do presente documento e que, por sua vez, o(s) contratante(s) comprador(es) assume(m) integralmente todos os valores devidos no processo administrativo de regularização do imóvel junto a Prefeitura e RGI competente, sejam taxas, emolumentos cartorários ou quaisquer outros; *CLÁUSULA 7:* que os contratantes elegem o foro do município do Rio de Janeiro para dirimir eventuais dúvidas suscitadas a partir do presente, com renúncia expressa a qualquer outro; *CLÁUSULA 8:* que esta Associação de Moradores da Quinta do Caju não assume responsabilidade sobre o negócio em si, sobre as partes ou sobre os documentos que tenham sido apresentados, servindo apenas como testemunha da vontade de antemão já estabelecida entre os contratantes. Dado, lido, passado e achado conforme e de boa fé nesta cidade do Rio de Janeiro, aos 11 de setembro de 2006. *-

IRAYDES C. PINHEIRO HENRIQUES
Presidente da Associação de Moradores

RICARDO DE SOUSA PINHEIRO
Consultor Jurídico e Diretor de Tesouraria e Investimentos

Vendedor(a) da benfeitoria

Comprador(a) da benfeitoria

ANEXO D – PLANTA E FOTOGRAFIAS DOS 3 LOTES DO PARQUE ROYAL COM MAIOR NÚMERO DE UNIDADES (4 PÁGINAS)

PLANTA DE SITUAÇÃO

N

Travessa da Paz

1.70
6.30
3.70
5.40
39H
39C
8.55
3.25
4.00
4.00
2.45
39A
39J
3.20
39I
4.00
2.30
1.65
2.25
3.25
10.15

2° Pavimento

Áreas	m2	Fração ideal %
Lote	136,35	–
Construída	266,95	–
Unidade 39A	30,10	12,00
Unidade 39B	23,05	9,20
Unidade 39C	19,15	7,65
Unidade 39D	17,35	6,90
Unidade 39E	23,10	9,20
Unidade 39F	18,30	7,30
Unidade 39G	19,40	7,75
Unidade 39H	41,45	16,50
Unidade 39I	26,75	10,65
Unidade 39J	14,70	5,85
Unidade 39L	17,50	7,00
Área comum	16,10	–

Área 1° pav. 14,25m2	Área 2° pav. 15,85m2	Área 3° pav. –	Área 4° pav. –	Área total construída: 30,10m2
N° de pavimentos no lote: 3	N° de unidades no lote: 11	Escala: 1/200	Data: nov/05	Técnico: Nylona Assad CREA RJ. 181279/D
Irregularidade:				
Obs:				

Quadra 34
Lote 39
Unidades: 39A, 39B, 39C, 39D, 39E,
39F, 39G, 39H, 39I, 39J e 39L

39A

39F

Acesso 39A

Acesso 39B

Acesso 39I

Acesso 39E

Quadra 34
Lote 39
Unidades: 39A, 39B, 39C, 39D, 39E,
39F, 39G, 39H, 39I, 39J e 39L

39D

39A

39L

Acesso 39F

Acesso 39G

Acesso 39B, 39C, 39D, 39E, 39G, 39H, 39I, 39J e 39L

Quadra 34
Lote 39
Unidades: 39A, 39B, 39C, 39D, 39E, 39F, 39G, 39H, 39I, 39J e 39L

Acesso 39D

Acesso 39H

Acesso 39C

Acesso 39I

ANEXO E – PROTOCOLO DE INTENÇÕES FIRMADO ENTRE PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO E MORADORES DE FAVELAS BENEFICIADAS POR OBRAS DE URBANIZAÇÃO (2 PÁGINAS)

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
COORDENADORIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

PROTOCOLO DE INTENÇÕES

Comunidade Parque Royal

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

PROTOCOLO DE INTENÇÕES QUE ENTRE SI CELEBRAM O(A) SR.(A) MARLUCIA EVANGELISTA DE LIMA E O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, NOS TERMOS E CONDIÇÕES ABAIXO ESPECIFICADOS.

Pelo presente termo, o(a) Sr.(a) MARLUCIA EVANGELISTA DE LIMA Docto 07759646-8-IFP, doravante denominado(a) CONVENENTE e o Município do Rio de Janeiro, neste ato representado por seu Secretário Municipal de Habitação, Sérgio Ferraz Magalhães, doravante denominado simplesmente MUNICÍPIO, ajustam o seguinte, tendo em vista o desenvolvimento do Programa Favela Bairro.

QUALIFICAÇÃO DA FAMÍLIA

O CONVENENTE é morador da Rua Campos nº 59, na localidade denominada Parque Royal, onde reside em companhia das seguintes pessoas:

Nome	Parentesco	Idade (anos)
RINALDO B. DE ALMEIDA	COMP.	37
LUIZ F. DE ALMEIDA RAMALHO	FILHO	11
CLEIA M. DE ALMEIDA	FILHA	07
DEBORA ~~DA SILVA~~ DOS SANTOS.	FILHA	05

em casa composta de 07 cômodos, com aproximadamente 39 m², que foi havida por COMPRA e que detem a posse mansa e pacifica.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

CLÁUSULA 1ª

O CONVENENTE declara ter conhecimento do PROJETO FAVELA BAIRRO, na área denominada Parque Royal, onde está situada a unidade habitacional onde reside.

CLÁUSULA 2ª

O CONVENENTE reconhece o empenho do MUNICÍPIO no sentido de:

2.1 - Implementar na área denominada Parque Royal o Projeto Urbanístico, sob coordenação da Secretaria Municipal de Habitação.

2.2 - Integrar a área denominada Parque Royal como bairro da Cidade, possibilitando e ampliando acesso aos serviços de Limpeza urbana, iluminação e demais serviços públicos.

2.3 - Respeitar a posse do CONVENENTE em relação à unidade habitacional onde reside, na área denominada Parque Royal, processando ações rumo a sua Regularização Fundiária.

CLÁUSULA 3ª

O CONVENENTE declara estar ciente dos benefícios do PROJETO FAVELA BAIRRO, comprometendo-se assim a:

3.1 - Zelar pela preservação dos princípios que nortearam a execução do Projeto Urbanístico, cujo resumo passa a fazer parte integrante do presente, independentemente de transcrição.

3.2 - Não executar obras em sua unidade habitacional, salvo aquelas de caráter emergencial destinadas a manter a segurança de sua casa ou de seus ocupantes, que deverão ser comunicadas imediatamente ao MUNICÍPIO, durante o período compreendido entre a assinatura deste Protocolo e o término das obras de urbanização do PROJETO FAVELA BAIRRO.

3.3 - Executar obras de ampliação somente após decorrido o prazo a que se refere o ítem anterior.

3.4 - Zelar, juntamente com seus vizinhos e com a Associação de Moradores, pelo não crescimento do número de casas na comunidade, comunicando ao MUNICÍPIO casos de **invasão** ou **ampliação** de casas sem a prévia autorização, bem como quaisquer atos contrários à execução do PROGRAMA FAVELA BAIRRO.

CLÁUSULA 4ª

Por estarem justos e acordes, as partes assinam este Protocolo de Intenções.

Rio de Janeiro, 09 de Fevereiro de 1996.

MUNICÍPIO

CONVENENTE

ANEXO F – TERMO DE COMPROMISSO FIRMADO ENTRE PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO E MORADORES DE FAVELAS BENEFICIADAS POR OBRAS DE URBANIZAÇÃO (2 PÁGINAS)

PREFEITURA
DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
Secretaria Municipal de Habitação
Coordenadoria de Regularização Fundiária

**TERMO DE COMPROMISSO
E DE ENTREGA DE IMÓVEL
NA FORMA ABAIXO**

Pelo presente instrumento, o Município do Rio de Janeiro, representado pelo Sr. Prefeito LUIS PAULO CONDE e/ou pelo Sr. Secretário Municipal de Habitação, SÉRGIO MAGALHÃES, doravante denominado Município, autoriza o uso e faz entrega do imóvel ao concessionário a seguir caracterizado:

Imóvel: situado no **Rua da Praia 4 - APTº 101,** sito no Empreendimento Habitacional Parque Royal, nesta cidade.

Concessionário Autorizado: ANTONIO FERREIRA SOARES e família documento nº 08517337-5 - IFP.

Estipula-se também neste ato, as seguintes condições de uso do imóvel que deverão ser respeitadas pelo concessionário e seus dependentes:

a) O imóvel é para uso exclusivo da família acima qualificada, ficando vedada a transferência do uso do todo ou de parte do imóvel a terceiros, a qualquer título, sob pena de retomada do Município, e outras sanções cabíveis.

b) Acréscimos de construção só serão permitidos conforme instrução da Secretaria Municipal de Habitação.

c) A família usuária declara que recebeu o imóvel em perfeitas condições de uso e habitabilidade, estando obrigada a mantê-lo nestas condições, podendo o Município proceder vistoria para verificar o cumprimento da obrigação ora assumida.

PREFEITURA
DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
Secretaria Municipal de Habitação
Coordenadoria de Regularização Fundiária

d) Compromete-se o Município a promover a transferência em caráter definitivo do imóvel a favor do acima qualificado, a qual será outorgada pelo Município em época própria, se as condições aqui estabelecidas forem cumpridas pelo Concessionário.

Para clareza do acima ajustado e para todos os efeitos de direito firmam as partes o presente termo em duas vias, na presença das duas testemunhas abaixo.

Rio de Janeiro, 17 de maio de 1997.

MUNICÍPIO

CONCESSIONÁRIO

22º OFÍCIO DE NOTAS - NOTÁRIO WILHAMI DE OLIVEIRA
Matriz. Rua Senador Dantas, 39 - Centro - RJ - Tel: 2544-0277
AUTENTICAÇÃO
Certifico e dou fé que a presente cópia é a reprodução fiel do original que me foi apresentado. Cod: 07711C08F7A26E (UCP)
Rio de Janeiro, 07 de Dezembro de 2007. Serventia : 3,42
SDT TJ+FUNDOS : 1,02
BENTO CANDIDO BERNARDES - ESC - SUBSTITUTO Total : 4,44
CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA - RJ SELO DE FISCALIZAÇÃO
EKK64991

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
COORDENADORIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

TERMO DE COMPROMISSO

EMPREENDIMENTO HABITACIONAL

PARQUE ROYAL

APÊNDICE A – RELAÇÃO DE ENTREVISTAS E CONVERSAS TRANSCRITAS E ANALISADAS (1ª ETAPA DA PESQUISA)

Nº	ENTREVISTADO	CATEGORIA	TIPO DE CONTATO
1.	7 Alunos da Escola Maestro Francisco Braga	Moradores	Entrevista
2.	Ana Isabel de Carvalho Pelegrino	Acadêmica Doutora pelo IPPUR e Profª FSS-UFRJ	Entrevista
3.	Schirley	Técnico contratado pela Prefeitura Empresa que fez o cadastramento (AGRAR / MPU)	Conversa informal Busca de contatos
4.	Daniele	Moradora Contato via relações pessoais (cunhada do zelador do prédio)	Entrevista
5.	Valdirene e Luis Carlos	Moradores Contato via relações pessoais (irmã do zelador e marido dela)	Conversa informal
6.	Sr. Zeca *“Cabeludo”*	Morador antigo	Entrevista
7.	Dra. Leniza Carvalho	Advogada com escritório no Pq. Royal	Entrevista
8.	Maria Terezinha Soares	Agente de Pastoral Coord. Pastoral da Caridade Social Paróquia N. S. Aparecida	Conversa informal
9.	Maria de Lourdes	Agente de Pastoral Coord. Pastoral da Saúde Paróquia N. S. Aparecida	Conversa informal
10.	Adriana	Técnico da Prefeitura Diretora do CRAS do Parque Royal	Entrevista Não gravada
11.	Edileuza (*“Galega”*)	Moradora	Entrevista
12.	Regina	Moradora	Entrevista
13.	Maria de Lourdes	Moradora	Entrevista
14.	Gilson	Morador Presidente da Associação de Moradores	Entrevista
15.	Ana	Moradora Agente do CRAS Filha de dois dos mais antigos	Entrevista

		moradores do Parque Royal	
16.	Erotildes (Erô)	Moradora Agente do CRAS Ex-participante de movimentos comunitários no Parque Royal	Entrevista
17.	Tânia Castro	Prefeitura – nível de chefia Coord. Reg. Urbanística (CRU) Secr. Municipal de Urbanismo (SMU)	Entrevista
18.	Sandra	Técnico da Prefeitura Engenheira do POUSO – Parque Royal	Entrevista Obtenção de documentos Giro pela favela

APÊNDICE B – ENTREVISTAS E PESSOAS CONTATADAS (2ª ETAPA DA PESQUISA)

Nº	ENTREVISTADOS	CATEGORIA	TIPO DE CONTATO
1.	Elaide	Morador Comprador de imóvel Veio de bairro para favela Indicação de outra entrevistada	Conversa informal
2.	Sr. Chiquinho	Morador Ex-Liderança Participou de ocupação Comerciante (dono de bar)	Entrevista
3.	Djair	Morador Ex-Liderança Corretor de imóveis Pastor evangélico	Entrevista
4.	Pessoal do Posto de Saúde – PSF (11 pessoas)	Moradores Agentes Comunitários e Técnica Enfermagem Contratados pela Prefeitura	Entrevista
5.	Sr. Joaquim	Morador Pai do atual Presidente e do mais importante ex-presidente da associação do PR	Entrevista
6.	Joice	Técnico da Prefeitura Assistente Social do CRAS do Parque Royal	Entrevista
7.	Tânia Castro	Prefeitura – nível de chefia Coordenadora Reg. Urbanística (CRU) Secr. Municipal Urbanismo (SMU)	Entrevista
8.	10 Alunos da escola Francisco Braga	Moradores	Entrevista
9.	Gilson, Pedro (Vice) e integrantes da Diretoria da Associação (Jorge, Ricardo, Miltinho)	Lideranças atuais Moradores	Entrevista
10.	Sr. Luís	Entorno Administração do Lote 4 do AEROBITAS (Conjunto Rubem Berta)	Entrevista

11.	Paulo Duque	Entorno Ex-Liderança da Associação de Moradores da Portuguesa	Entrevista
12.	Sr. Manoel e D. Maria	Moradores Comerciantes	Entrevista
13.	Ângela Regina	Prefeitura – nível de chefia Gerência de Regularização Fundiária Secr. Municipal de Habitação (SMH)	Conversa informal, pesquisa nos cadastros e contatos nas favelas
14.	Ângela Marquardt e Angélica	Técnicos da Prefeitura Gerência de Regularização Fundiária Secr. Municipal de Habitação (SMH)	Conversa informal, pesquisa nos cadastros e contatos nas favelas
15.	Rafael Soares Gonçalves	Acadêmico Prof. Depto. Serviço Social da PUC	Conversa informal Indicações bibliográficas
16.	Sr. Elói	Comerciante Maior proprietário de imóveis (18 unidades) Hoje ex- morador	Entrevista
17.	Bernadete de Souza Ramos	Moradora Grande proprietária (7 imóveis) Tem imóvel fora do Parque Royal Locadora de imóveis e dona de salão de beleza (fora do Parque Royal) Contato a partir do cadastro da SMH	Entrevista não gravada
18.	Marlucia	Moradora Imóvel adquirido por doação Litígio familiar sobre sucessão em imóvel Contato a partir do cadastro da SMH	Entrevista Acesso a fotos do Parque Royal
19.	Dona Graça	Moradora antiga Litígio com marido Contato via indicação de entrevistada (vizinha da Marlucia)	Entrevista
20.	Sr. William	Morador Vendedor de imóvel Anunciou venda colando aviso na Associação	Conversa informal
21.	Elaine	Moradora Responsável pela creche comunitária Ex-Liderança	Entrevista

22.	Dra. Leniza Carvalho e funcionário dela	Advogada estabelecida no Parque Royal	Entrevista
23.	Fernanda	Moradora Agente Ambiental da Prefeitura	Entrevista
24.	D. Elza	Moradora antiga Perdeu parte do terreno para passagem (beco que se formou)	Conversa informal
25.	Marco Mello	Acadêmico	Conversa informal Discussão do objeto da tese
26.	André	Técnico da Prefeitura (Arquiteto) Superintendência de Licenciamento e Fiscalização (SLF) da Ilha	Entrevista
27.	Bruno	Técnico participante do cadastramento Empresa contratada pela Prefeitura (AGRAR / MPU)	Entrevista
28.	Bernardino	Técnico participante do cadastramento Empresa contratada pela Prefeitura (AGRAR / MPU)	Entrevista
29.	Noêmia	Moradora Comerciante (Lava-jato) Ex-Liderança (mandato Genário)	Conversa informal
30.	Alaíde Pires	Jornalista Dá nome à rua principal do Parque Royal	Entrevista
31.	Lúcia Maria Ozório	* Psicóloga * Atuou vários anos no Parque Royal como técnico da rede pública de saúde * Desenvolveu tese sobre a experiência do *Médico de Família* no local	Entrevista
32.	Vanda	Entorno Administradora do Lote 5 do Conjunto Rubem Berta (AEROBITAS)	Entrevista
33.	Sr. Aquino	Entorno Presidente da Associação de Moradores do Conjunto Rubem Berta	Entrevista
34.	Pedro da Luz Moreira	Técnico contratado pela Prefeitura (ARCHI 5) Empresa que fez o projeto do Favela-Bairro	Entrevista

35.	Guilherme Leite	Acadêmico Prof. Sociologia do Direito da FGV	Conversa informal
36.	Naomi, Eline, Márcia e Pedro	Técnicos da Prefeitura Assistentes Sociais e Psicólogos Pólo da SME na Ilha - CIEP João Ramos Souza (atende crianças do Parque Royal)	Conversa informal
37.	Alexandre Weber	Acadêmico Antropólogo, Doutor pelo IFCS Orientando de Dilma Pessanha	Conversa informal
38.	Sr. Santos	Morador Ex-Presidente da Associação de Moradores	Conversa informal
39.	Alexandre	Técnico da Prefeitura Engenheiro do POUSO do Parque Royal	Entrevista Obtenção documentos
40.	Márcio Cardoso	Corretor imobiliário na Ilha do Governador Atua na área formal no entorno do Pq. Royal	Entrevista
41.	Simone	Corretora de imóveis Atua no Parque Royal (não exclusivamente) Não é moradora	Entrevista
42.	Alcides	Morador (locatário) Alugou através da Simone	Entrevista
43.	Edileuza e Sr. José	Moradores (casal) Adquiriram imóvel por doação	Entrevista
44.	Mocinha	Moradora Comerciante (Padaria – mulher de Francisco) Filha de uma das mais antigas moradoras	Entrevista
45.	Francisco	Morador Comerciante (Padaria – marido da Mocinha) Ex-Diretor da Associação	Entrevista
46.	Raquel	Moradora Ex-agente comunitária do POUSO	Entrevista
47.	Dona Lucia	Moradora Morava em palafitas – foi removida para prédio no Favela-Bairro	Entrevista
48.	Sandra	Técnico da Prefeitura Ex-Engenheira do POUSO – Parque Royal	Entrevista Obtenção documentos

49.	Sr. Raimundo	Morador (borda do Parque Royal) Comerciante (loja material de construção) Possui imóvel a venda na borda (R$ 50 mil)	Conversa informal
50.	José	Morador Possui imóvel à venda (área desvalorizada)	Conversa informal
51.	Antonio Brito	Morador Ex-diretor da Associação de Moradores Possui imóvel à venda área central (R$30 mil)	Conversa informal
52.	Elizabeth	Corretora de imóveis Atua no Parque Royal (não exclusivamente) Não é moradora	Conversa informal
53.	Luis	Corretor de imóveis no mercado formal Atua no entrono do Parque Royal	Conversa informal
54.	Cláudia e Ana	Corretoras de imóveis no mercado formal Atuam no entrono do Parque Royal	Conversa informal
55.	Vera Xavier	Moradora antiga Servidora do CRAS Viúva de um dos mais antigos moradores	Entrevista
56.	Dona Nadir	Moradora Uma das moradoras mais antigas	Entrevista
57.	Dona Tereza	Moradora Uma das moradoras mais antigas	Entrevista
58.	Bárbara	Moradora Filha da fundadora do Parque Royal (Dona *Maria sem Calça*)	Entrevista
59.	Sr. Luis	Morador Carteiro comunitário Pastor Evangélico	Entrevista
60.	Sr. José Pinheiro	Morador antigo	Entrevista
61.	Vânia e sua sócia	Moradoras Comerciantes (butique) em área desvalorizada	Entrevista
62.	Moradores (2) não identificados de conjunto de quitinetes oferecidos para venda / locação	Moradores (locatário e proprietário de imóvel à venda)	Conversa informal

APÊNDICE C – ENTREVISTAS NA QUINTA DO CAJU
(3ª FASE DA PESQUISA)

Nº	ENTREVISTADOS	CATEGORIA	TIPO DE CONTATO
1.	Silvio Leal	Técnico da Prefeitura Arquiteto do POUSO Caju	Entrevista Obtenção documentos
2.	Roseni	Técnico da Prefeitura Agente Comunitária do POUSO Caju	Entrevista
3.	Sra. Iraydes	Moradora Ex-presidente da Associação Presidiu durante vários mandatos Ainda é Presidente "de fato"	Entrevista Obtenção documentos Indicação/apresentação de entrevistados
4.	José Luis	Morador Participante de movimentos comunitários	Entrevista Giro pela comunidade
5.	Ricardo de Sousa Pinheiro	Ex-Diretor da Associação de Moradores Advogado Morador	Entrevista
6.	Floripes	Moradora antiga Uma das primeiras a receber o título de propriedade do imóvel	Entrevista
7.	Antônio	Morador Não recebeu título de propriedade	Entrevista

APÊNDICE D – RELAÇÃO DE ENTREVISTAS PLANEJADAS E NÃO CONCRETIZADAS

Nº	ENTREVISTADO OU CATEGORIA	CONTATO	RAZÃO DO INSUCESSO
1.	Líderes religiosos	Técnica do Posto Saúde, Presidente da Associação	Dificuldade de tempo dos Pastores
2.	Moradores proprietários de vários imóveis	Cadastro SMH	Não localização dos mesmos, por não morarem mais no Parque Royal.
3.	Parentes de uma entrevistada que possuem vários imóveis de aluguel.	Entrevistada	Não consegui encontrar a entrevistada para marcar a entrevista
4.	Dona de salão de beleza	Amiga de parente do pesquisador	Recusou-se à entrevista
5.	Moradora	Indicação de amigo do pesquisador	Verificou-se que já havia sido entrevistada a filha dessa moradora
6.	Samuca, ex-morador do Parque Royal, diretor do antigo Royal Futebol Clube, atualmente morador da favela do Dendê	Presidente da Associação de Moradores do Parque Royal ou do Dendê	Pessoa não foi localizada no local em que me informaram que estaria
7.	Animador cultural da Biblioteca pública da Ilha do Governador	Direto com o mesmo, na própria Biblioteca	Considerada prejudicada pelo pesquisador
8.	Contatos na Federação das Associações de Moradores da Ilha do Governador (FAMIG)	Direto com seus representantes, na sede da Federação	Considerada não adequada em vista das informações colhidas ao longo da pesquisa de campo
9.	Estudiosos, Técnicos e lideranças de outras favelas, a respeito da problemática do Projeto	Direto com os próprios	Esgotamento do tempo disponível para essa atividade
10.	Marinho, morador da rua onde estão as *garagens*, trabalha em estúdio fotográfico que o pesquisador costuma utilizar.	Direto com o próprio	Alegou dificuldade de tempo, pois trabalha de 2ª a Sábado
11.	Sr. Paulo Torres, advogado, morador do Parque Royal, ex-diretor da Associação de Moradores	Direto com o próprio	Não se dispôs à entrevista.
12.	Alexandre Furlanetto, Assessor Especial SMU	Indicação de amigo que trabalha na Prefeitura e o conhece	Considerada desnecessária em face das entrevistas já realizadas com quadros da SMU.
13.	Valeria Leocadio, ex- agente ambiental da Prefeitura no Parque Royal	Indicação de outra agente, entrevistada	Não consegui contato direto, pois não reside mais no Parque Royal, restando infrutíferos os recados

			deixados com sua mãe.
14.	Marquinhos, morador que anunciou venda de sua casa ou troca por auto	Direto com o próprio, pelo telefone deixado no anúncio.	Considerada desnecessária em face dos dados já levantados.
15.	Sr. Valdir Candido, Presidente do SINDIMÓVEIS, atuou na Ilha há anos atrás e acompanhou o início de muitas favelas.	Indicação de outro entrevistado, que é corretor de imóveis.	Dificuldade de marcar entrevista em sua agenda, através de sua secretária.
16.	Quadro da SMU, responsável pela concessão de *habite-se*	Indicação de técnico da Prefeitura, entrevistado.	Considerada desnecessária em face dos dados já levantados.
17.	Integrantes do Projeto *Balcão de Direitos*, da ONG Viva Rio	Através de conhecido, coordenador de outros projetos do Viva Rio	Esgotamento do tempo disponível para essa atividade
18.	Carteiro que atende à comunidade da Quinta do Caju	Por meio das lideranças dessa comunidade	Esgotamento do tempo disponível para essa atividade
19.	Integrantes da atual diretoria da Associação de Moradores da Quinta do Caju	Por meio das antigas lideranças dessa comunidade	Esgotamento do tempo disponível para essa atividade
20.	Escrevente do 7º Ofício de Notas, com quem trabalham as lideranças da Quinta do Caju	Por meio das antigas lideranças dessa comunidade	Considerada desnecessária em face dos dados já levantados e em face do tempo disponível.
21.	Moradora da Quinta do Caju e ex-agente comunitária do POUSO	Por meio das antigas lideranças dessa comunidade	Esgotamento do tempo disponível para essa atividade
22.	Ex-assistente social do POUSO Caju	Por meio das antigas lideranças dessa comunidade	Esgotamento do tempo disponível para essa atividade

APÊNDICE E – MODELO DO FORMULÁRIO UTILIZADO PARA ANOTAÇÕES DA PESQUISA NOS CADASTROS DO PARQUE ROYAL

	QUADRA	Nº	Localização:	
1	nº de lotes			
2	nº unidades			
3	modo de formalização da propriedade e data – inserir no verso detalhes específicos (ex: promessa de venda)	doc. Particular		
		A. M.		
		A. M. + cartório		
		doc. part.+ cartório		
		doc. Prefeitura		
		sem documento		
		Outros		
4	Termos de legalização - data			
5	nº de imóveis alugados			
6	Imóveis não cadastrados	Recusa	desinteresse	
6ª	Titular não identificado			
7	nº casos de doação / empréstimo / cessão			
8	proprietários não residentes	Nº	Unidades	
8A	Doc. imóvel em nome dos pais			
8B	Ausência comprovação residência			
9	comissão da Associação	branco		
		3%		
		5%		
		outros		
10	Imóveis 4 pavimentos	Nº	Idade:	
11	titulares de vários imóveis de aluguel (nome e endereço)	- - -		
12	cláusulas especiais	titulação em nome de filhos		
		sinal / arras		
		promissórias		
		titularidade e destinação laje		
		pgto parcelado		
		assinatura impressão digital		
		Entrega de chaves		